



VICTOR DE ALBUQUERQUE FEIJÓ FONSÊCA

**CIDADANIA PÓS-NACIONAL: DESNACIONALIZAÇÃO DA CIDADANIA
E UNIVERSALIZAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS**

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da
Universidade Nova de Lisboa com vista à obtenção do
grau de Mestre em Ciências Jurídico-Internacionais.

Orientadora:

Doutora Ana Cristina Fonseca Nogueira da Silva, Professora da Faculdade de
Direito da Universidade Nova de Lisboa

UNIVERSIDADE NOVA DE LISBOA

JULHO DE 2014

Cidadania Pós-Nacional: Desnacionalização da Cidadania e Universalização dos Direitos Humanos

Por: Victor de Albuquerque Feijó Fonsêca

Orientação: Professora Doutora Ana Cristina Fonseca Nogueira da Silva

Dissertação apresentada à Faculdade de
Direito da Universidade Nova de Lisboa com
vista à obtenção do grau de Mestre em
Ciências Jurídico-Internacionais.

Lisboa, Portugal

2014

DECLARAÇÃO DE COMPROMISSO ANTI-PLÁGIO E CONTAGEM DE CARACTERES

Declaro sob compromisso de honra que o trabalho que apresento é original e que todas as citações estão corretamente identificadas. Tenho consciência de que a utilização de elementos alheios não identificados constitui grave falta ética e disciplinar.

Outrossim, declaro ainda que o corpo desta dissertação, incluindo espaços e notas de rodapé, ocupa um total de **173.740** caracteres.

Lisboa, de Julho de 2014.

Aos meus avós, a quem sempre terei o maior apreço.

NOTA METODOLÓGICA

A fim de tornar a leitura mais cômoda ao leitor, a primeira referência de cada obra citada nas notas de rodapé será feita sempre com a sua indicação bibliográfica completa, sendo que nas vezes subsequentes, será indicado tão somente a autoria e parte do título o suficiente para que a obra seja identificada, seguido de reticências.

Sempre que houver duas ou mais citações seguidas de uma mesma fonte bibliográfica, a segunda e as demais referências serão substituídas pela expressão “Ibidem”. No caso de haver intercalação entre referências a uma mesma fonte, e estas encontrarem-se localizadas na mesma página, será feita a indicação do autor seguida da sigla “Op. cit.”, a partir da segunda citação. Quando a citação a uma referência bibliográfica remeter para a mesma página da citação anterior inerente a esta mesma referência, a paginação será substituída pela expressão “loc. cit.”. Por sua vez, quando a ideia citada represente o conjunto de ideias extraídas ao longo de toda a obra em referência, a paginação será substituída pela expressão “passim”.

As referências aos artigos provenientes de revistas científicas (impressas ou digitais) serão reproduzidas pelos elementos definidos pelos próprios periódicos como fundamentais à sua identificação (local, ano, série, volume, nº., etc.), sendo o seu título reproduzido entre aspas.

As fontes consultadas por meio de pesquisa na internet serão indicadas pela data de acesso e o respectivo endereço eletrônico onde as mesmas podem ser encontradas.

Apenas nos casos em que não haja paginação, nomeadamente em algumas publicações digitais, não serão indicadas as páginas precisas das citações, reproduzindo-se todos os demais elementos de identificação da fonte consultada.

LISTA DE ABREVIATURAS

AUE - Ato Único Europeu

CDFUE - Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia

CE - Comunidade Europeia

CECA - Comunidade Económica do Carvão e do Aço

CEDH - Convenção Europeia para Proteção aos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais

CEE - Comunidade Económica Europeia

DUDH - Declaração Universal dos Direitos Humanos

ELSJ - Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça

OCDE - Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico

ONU - Organização das Nações Unidas

OIT - Organização Internacional do Trabalho

TCE - Tratado que institui a Comunidade Europeia

TCEE - Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia

TEDH - Tribunal Europeu de Direitos Humanos

TFUE - Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

TJCE - Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias

TJUE - Tribunal de Justiça da União Europeia

TUE - Tratado da União Europeia

RESUMO

Em meio a mudanças na ordem política mundial, fomentada principalmente pelo tão debatido fenômeno da globalização, o Estado-nação vê-se confrontado com novos paradigmas no que tange a sua identificação com a sociedade. A cidadania tal como foi delimitada até as últimas décadas do século passado, enraizada por ideais nacionalistas que tendem a condicionar o seu pleno exercício a critérios voltados para uma política excludente, não se coaduna com as necessidades humanas dos dias atuais. Observa-se principalmente na Europa, com a instituição da cidadania europeia, certa propensão no sentido de um desprendimento relativo entre nacionalidade e cidadania. Busca-se com o presente trabalho expor alguns dos argumentos invocados por aqueles que defendem a possibilidade de uma concepção pós-nacional da cidadania, isto é, dissociada da noção de nacionalidade e fronteiras nacionais, a fim de desenvolver embasamentos para uma imprescindível rearticulação deste instituto. Tal premissa fundamenta-se, sobretudo, no movimento de universalização dos direitos humanos e na tendência de valorização da dignidade humana, nomeadamente através de políticas participativas em matéria de cidadania e no respeito pela diversidade étnico-cultural.

PALAVRAS-CHAVE: Cidadania; Cidadania Europeia; Globalização; Direitos Humanos; Cidadania Pós-Nacional.

ABSTRACT

In the midst of changes of the world political order fostered mainly by the very debated phenomenon of globalization, the nation-state is confronted with new paradigms regarding their identification with society. Citizenship, as was defined up to the latter decades of the last century, rooted in nationalist ideals that tend to condition its full exercise on exclusionary policies oriented criteria, is not consistent with the human needs of present days. One can observe, mainly in Europe with the establishment of European citizenship, certain propensity towards a relative detachment between nationality and citizenship. It is expected with the present research to expose some of the arguments invoked by those who defend the possibility of a post-national conception of citizenship, i.e., decoupled from the concept of nationality and national boundaries, in order to develop a grounding for a necessary re-articulation of this institute. This assumption is based mainly on the movement of universal human rights and the revaluation of human dignity, especially through participatory policies on citizenship and respect for ethnic and cultural diversity.

KEYWORDS: Citizenship; European Citizenship; Globalization; Human Rights; Pos-National Citizenship.

ÍNDICE

ELEMENTOS PRÉ-TEXTUAIS	I - VI
1. INTRODUÇÃO	1
2. ALGUMAS PERSPECTIVAS HISTÓRICAS	8
2.1 Cidadania na Grécia Antiga	8
2.2 Cidadania na Roma Antiga	12
2.3 Cidadania no Estado Liberal	17
2.4 Cidadania no Estado Social	19
3. NOVAS TENDÊNCIAS DA CIDADANIA EUROPEIA	24
3.1 Antecedentes e construção jurisprudencial	24
3.2 Formalização e conteúdo	36
3.3 A relativa dissociação com a nacionalidade	48
4. CIDADANIA PÓS-NACIONAL?	54
4.1 Desafios de um mundo globalizado	54
4.2 A universalização dos direitos humanos	58
4.3 Fluxos migratórios e integração político-identitária	65
5. CONCLUSÕES	75
BIBLIOGRAFIA	78

1. INTRODUÇÃO

Uma relevante questão emana do processo de integração global, decorrência, em grande parte, da intensificação do convívio humano. Diante do estágio atual desta integração – tanto em termos humanísticos quanto institucionais –, a civilização mundial se depara com uma questão crucial, que certamente irá repercutir na forma como se efetivam os *direitos humanos*¹ das gerações vindouras. Trata-se da crescente aspiração por um modelo global de *cidadania*, em que todos os indivíduos estejam igualitariamente acobertados pela proteção aos seus direitos fundamentais, e em que temas de natureza transnacional possam ser discutidos num espaço verdadeiramente democrático, que não se curve diante de impulsos estritamente nacionais.

Numa perspectiva geral, cuida-se aqui da análise acerca dos desenvolvimentos teóricos em busca de uma cidadania pós-nacional, cuja aceitação inevitavelmente desafia a concepção da cidadania advinda com o Estado Moderno, esta última fortemente influenciada pela divisão político-geográfica do planeta em Estados-nações. Em uma perspectiva mais restrita, busca-se desenvolver uma apreciação crítica sobre o impacto que uma visão puramente nacionalista da cidadania acarreta para a promoção dos direitos humanos, pautando-se no entendimento de que o Estado-nação não mais constitui o único meio legítimo para a promoção destes direitos.

Como fundamento destes anseios, pode-se mencionar um progressivo e indesejável esvaziamento das instituições estatais frente a um novo cenário global, marcado pelo enfraquecimento e perda de controle dos Estados frente a demandas cada vez mais complexas em matéria de cidadania, e em que a tradicional delimitação do princípio da soberania estatal não mais compactua com as expectativas de um mundo inegavelmente globalizado.

¹ Em que pese o entendimento sedimentado por parte da doutrina internacional no sentido de uma diferenciação terminológica entre direitos *humanos* e direitos *fundamentais*, optamos neste trabalho por uma interpretação extensiva do termo em evidência, de maneira a englobar tanto os direitos consagrados nos tratados e convenções internacionais, quanto os direitos positivados na esfera constitucional dos Estados. Tal escolha fundamenta-se sobretudo no próprio enfoque universalista que norteia o presente trabalho. Nada obsta, contudo, que este trabalho eventualmente se valha daquela distinção, sendo tal alusão feita sempre expressamente.

A íntima relação desempenhada entre cidadania e direitos humanos demonstra-se de extrema relevância para o presente estudo na medida em que, por um lado, aquela primeira constitui o instrumento primordial para a efetivação destes segundos. Isto ocorre principalmente em virtude da intrínseca relação que a cidadania possui com a garantia do exercício dos direitos políticos por parte dos cidadãos, possibilitando-lhes influenciar direta ou indiretamente nas ações dos governos democráticos a que estão submetidos.

Por outro lado, certo é que a cidadania também empenha uma relação de interdependência com as demais liberdades e garantias individuais, dentre as quais se inserem os demais direitos mais basilares do ser humano, tais como os direitos civis, sociais, econômicos, culturais, dentre outros. Desta forma, alguns autores referem a necessidade de que o próprio exercício dos direitos humanos funcione como um pressuposto para a concretização da cidadania². Nesta ótica, só há que falar-se em cidadão na medida em que os seus direitos fundamentais estiverem plenamente garantidos.

Destarte, importa notar a respeito do desenvolvimento da cidadania que, tradicionalmente, o seu alcance se confunde com a noção de *nacionalidade*. Para dizer de uma forma mais clara, por muito tempo a nacionalidade tem sido vista como um pressuposto necessário ao exercício da cidadania. De fato, a proteção dispensada aos direitos fundamentais dos indivíduos, bem como a possibilidade de exercício da cidadania, têm estado historicamente limitadas pelas prerrogativas e atribuições de cada Estado-nação no exercício de seu poder soberano.

Em que pese a nossa discordância pelo resultado apresentado acima, não há como negar uma ligação, imposta pelos ideais liberais nacionalistas do século XVIII, entre a garantia de proteção aos direitos fundamentais dos indivíduos e um necessário vínculo jurídico e identitário destes mesmos indivíduos para com um ente estatal. Este vínculo restaria evidenciado, a partir de então, na figura da nacionalidade.

² Cfr. BOLDT, Raphael; KROHLING, Aloísio. “Direitos fundamentais e cidadania: desafios diante da globalização hegemônica neoliberal”. *Prisma Jurídico*, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 31-55, jan./jun. 2009, p. 33.

De fato, tal como salienta Feliciano Barreiras Duarte, “a tradição moderniluminista [...] procurou subsumir a ideia de cidadania a um mero quadro legalista resultante da abstrata imposição de um estatuto pessoal conferidor de certos direitos e certos deveres subjetivos perante a Sociedade e o Estado”³, de maneira que o grau de reconhecimento da dignidade do indivíduo enquanto cidadão ficou a cargo de cada Estado individualmente, por meio de seus legisladores. Nesta ótica, podemos influir que se operou a partir do período revolucionário uma espécie de subordinação da efetividade dos direitos humanos à prévia condição de cidadania de seus detentores, de maneira que estes direitos só possuiriam algum sentido quando exercitados no contexto de uma sociedade constituída sob a forma de um Estado-nação.⁴

Ocorre que, em virtude das intensas transformações mundiais, sentidas principalmente nas últimas décadas do século passado, as atuais conjunturas político-sociais não mais correspondem àquelas em que se deu a correlação entre os conceitos de nacionalidade e cidadania.

Ainda, inúmeros diplomas – sejam nacionais ou supranacionais – compartilham atualmente a ideia de que todo o indivíduo goza de direitos inerentes à sua própria condição de ser humano, sendo irrelevante as caracterizações referentes à etnia, religião ou nacionalidade. Contudo, o princípio da soberania estatal, também amplamente consagrado, atua por vezes como limitador deste entendimento, excluindo determinados residentes do exercício de direitos que considera fundamentais para os seus nacionais. Esta limitação decorre de uma consequência lógica do princípio em menção, que confere unicamente aos Estados o poder de decidir de forma autônoma os beneficiários dos direitos que promove.

Tal questão demonstra-se extremamente delicada do ponto de vista político e social, tendo em vista que, se, por um lado, os Estados buscam preservar a sua autonomia e seu poder soberano, por outro lado têm que ter em conta a realidade

³ DUARTE, Feliciano Barreiras. Preâmbulo. In SILVA, Jorge Pereira da. *Direitos de cidadania e direito à cidadania: princípio da equiparação, novas cidadanias e direito à cidadania portuguesa como instrumentos de uma comunidade constitucional inclusiva*. Lisboa: Alto-Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas, 2004, p. 15.

⁴ PAGDEN, Anthony. “Human Rights, Natural Rights, and Europe’s Imperial Legacy”. *Political Theory*, Apr. 2003, vol. 31, n. 2, pp. 171-199. Disponível em <<http://ptx.sagepub.com/cgi/content/abstract/31/2/171>>, acesso em 27 Jan. 2014, p. 189.

global de integração em que se inserem, com todas as dificuldades inerentes ao tão debatido fenômeno da globalização.

Ainda, o referido processo contínuo de integração no qual o planeta está imerso, caracterizado pelas facilidades cada vez maiores nas áreas de comunicação e transportes e o consequente aumento dos fluxos migratórios internacionais, traz consigo questões que ultrapassam a mera divisão política mundial criada pelo homem. Os direitos humanos representam um exemplo típico de uma aspiração global pela transcendência de valores inerentes à própria razão de existir da humanidade.

De forma a desenvolver os fundamentos necessários para os objetivos propostos, este trabalho aborda em um primeiro plano a questão do desenvolvimento histórico e sociológico da cidadania. Longe de esgotar todo o processo evolucionário deste instituto, busca-se nesta primeira parte expor de maneira sucinta alguns momentos históricos considerados clássicos para a delimitação de seu conteúdo, de maneira a situar a cidadania num contexto mais próximo dos dias atuais.

Suplementarmente, atentando para as recentes evoluções ocasionadas pelo processo de integração europeia, a segunda parte do presente trabalho tem por objetivo fortalecer o argumento de uma necessária distinção entre cidadania e nacionalidade. Corroborando com este entendimento, é de grande auxílio para uma melhor constatação desta necessidade analisar a recente formação da *cidadania europeia*, observando de que forma ela foi consagrado por um dos principais instrumentos jurídicos em âmbito europeu, o Tratado da União Europeia (TUE) – versão Maastricht –, sendo portanto incorporado ao rol de direitos de todos os nacionais dos Estados-membros, e de que forma ela afeta a tradicional concepção do instituto da cidadania.

Sem pretensões de abordar de maneira exaustiva este processo tão complexo, procura-se descrever de que maneira se deu o surgimento e o reconhecimento de uma cidadania europeia e, em que pesem consideráveis esforços perpetrados por alguns Estados-membros em sentido contrário, de que forma ela afeta a tradicional concepção nacionalista da cidadania.

Desta forma, ainda que não represente uma verdadeira superação total da sobreposição entre os conceitos evocados – cidadania e nacionalidade –, o desenvolvimento da cidadania europeia demonstra-se de grande relevância para o entendimento de que a cidadania não se restringe apenas aos nacionais do Estado que a confere. Por esta razão não se poderia escusar da referência que lhe será feita na segunda parte deste trabalho.

Como resultado das informações colhidas acerca do desenvolvimento histórico e sociológico do instituto da cidadania, notadamente em função das contribuições oriundas da cidadania europeia, a presente investigação apoia-se na literatura pesquisada para sugerir a necessidade de uma superação – ou ao menos de uma readaptação – dos tradicionais moldes deste instituto, já desassociado da noção de nacionalidade.

Com efeito, dando prosseguimento à linha de elaboração que esta investigação propõe, a terceira e última parte, utilizando-se das abordagens e argumentos já invocados, questiona criticamente acerca da necessidade de livrar a cidadania das velhas amarras que a seguram frente à nacionalidade.

Não se trata aqui de defender uma posição mais ou menos liberal por parte dos Estados nacionais com relação à concessão de direitos pautados numa relação de cidadania. Em verdade, trata-se tão somente de constatações fáticas das implicações que a realidade atual enfatiza, em que as interações dos indivíduos com diferentes origens políticas e culturais, facilitadas principalmente pelo fenômeno da globalização, tornam-se um processo irreversível, mas que pode ser direcionado em prol do desenvolvimento global.

Não são poucos os autores que dedicam esforços para descrever com enorme exatidão as consequências que o fenômeno em causa opera nas diversas formas de interação social. Dentre eles, Joaquim Alberto Chissano esclarece que “vivemos hoje num mundo cada vez mais aberto, onde o liberalismo econômico e os avanços da ciência e da tecnologia têm vindo a encurtar sobremaneira as distâncias entre os vários povos”⁵.

⁵ CHISSANO, Joaquim Alberto. Imigração e desenvolvimento. In AZOULAY, André *et. al.*. *Imigração: Oportunidade ou Ameaça?*. Tradução de Elsa Oliveira. Estoril: Princípia, 2007, p. 35.

De fato, não obstante as facilidades advindas das novas tecnologias e avanços da ciência, com implicações diretas nos meios de comunicação e transportes, o fenômeno em causa também deixa evidente a dificuldade que as nações atuais têm em buscar formas de amenizar os fatores negativos que dele decorrem, a exemplo da intensificação das migrações clandestinas e da discriminação baseada em critérios étnicos, culturais ou religiosos.

Inúmeras são as causas que levam ao aumento da população de indivíduos que têm ou tiveram contato com mais de um país, e conseqüentemente, com diferentes padrões socioculturais. Assim, a abordagem da presente investigação pauta-se fundamentalmente na constatação de que, cada vez mais, o ser humano desconhece as fronteiras nacionais que tradicionalmente vêm figurando como limites à sua liberdade de locomoção e de estabelecimento. Tal constatação traduz-se necessariamente em uma reanálise da tradicional dicotomia entre o cidadão e o estrangeiro, sendo certo que as inúmeras implicações causadas pelo aumento das migrações limitam ainda mais a capacidade dos Estados em condicionar a garantia de direitos a um vínculo identitário pautado em padrões de natureza étnica.

O alerta que aqui se faz, em continuidade com outros estudos sobre o tema, é para que o problema da cidadania seja visto por uma ótica universal, e não como uma questão localizada em países específicos. Espera-se, desta forma, possibilitar uma reflexão crítica sobre a necessidade de mudanças no que tange a organização política mundial dos dias atuais.

Em que pese a sua complexidade, o tema em análise traz consigo reflexões de importante monta para uma noção de cidadania pós-nacional, contribuindo fortemente com o entendimento de que é preciso repensar a abrangência deste instituto a fim de acompanhar as transformações que se acentuam a cada dia.

A escolha do presente tema deve-se a sua enorme importância político social. Isto porque a cidadania e os direitos humanos representam, a nosso ver, a própria afirmação da existência humana. De encontro com o quanto defendido, a forma com que a cidadania ainda é pautada em critérios estritamente nacionais funciona como um segregador da humanidade, proporcionando de maneira desigual as liberdades e garantias que consagra. Demonstra-se, assim, extremamente

necessário discutir formas para a persecução da sua mais ampla abrangência, a fim de contribuir para a erradicação da exclusão social que vem se afigurando em virtude desta desigualdade.

2. ALGUMAS PERSPECTIVAS HISTÓRICAS

Conforme já anunciado, muito se discute hoje a respeito de uma necessidade latente de revisão ou readaptação do tradicional conceito de cidadania. A inevitabilidade da mudança de paradigmas no que tange à sua compreensão demonstra-se pertinente diante de um contexto internacional que tende a evidenciar novos direitos e prerrogativas.

A fim de melhor compreender a forma como o conceito em questão perde – ou ao menos enfraquece – a sua identificação com a condição de nacional de um país, faz-se necessário contextualizar brevemente a origem da concepção deste instituto, tal como proposto no presente capítulo, traçando em linhas curtas os momentos históricos que se fizeram pertinentes para o desenvolvimento da noção de cidadania.

De maneira a absorver o real sentido e abrangência do instituto da cidadania, é imprescindível aludir à evolução que o seu conceito operou no tempo. Desta forma, torna-se possível o entendimento de que o seu conteúdo não é – e talvez nunca o seja – estanque. Ao contrário, tal como previsto por Aristóteles em sua obra *A Política*, a noção que se poderá ter deste instituto é variável conforme a ideologia política dominante presente no momento em que é determinada⁶. Este fato resta evidente quando se procede à análise do desenvolvimento da cidadania ao longo dos séculos.

2.1 CIDADANIA NA GRÉCIA ANTIGA

Em termos gerais, pode-se dizer que as manifestações consistentes do conceito de cidadão são tão antigas que remontam à Antiguidade – mais precisamente entre os períodos arcaico e clássico da Grécia Antiga⁷ –, tendo

⁶ ARISTÓTELES apud CARENS, Joseph H.. Immigration, Democracy, and Citizenship. In SCHIMDTKE, Oliver; OZCURUMEZ, Saime (EE.). *Of States, Rights, and Social Closure: governing migration and citizenship*. New York: Palgrave Macmillan, 2008, p. 20-21.

⁷ Em que pese a grande aceitação na literatura a este respeito, convém ressaltar o reconhecimento por parte da doutrina de manifestações de cidadania anteriores a civilização grega, a exemplo das civilizações hebraica, egípcia e persa. Cfr. PINSKY, Jaime. Hebreus, os profetas sociais e o deus da cidadania. In PINSKY, Jaime;

Aristóteles como um de seus maiores desenvolvedores. Para este pensador, cidadania referia-se à relação política que vincula determinados indivíduos a participarem da administração da coisa pública na comunidade em que habitam.

Neste período, a organização política grega não consistia em um ente único e centralizado com legitimidade para governar toda a Grécia, mas, como em boa parte do Mediterrâneo, ela ficava a cargo das diversas cidades que integravam autonomamente o território grego naquela altura: as *poleis* ou *cidades-estado*⁸. Estas comunidades, predominantemente rurais, tinham por escopo a realização das “necessidades de integração e participação sentidas pelos gregos”, constituindo-se em “mais do que um espaço físico” mas “um projeto de vida em comum”, de forma que a sua identidade confundia-se com a própria “identidade daqueles que a habitam”⁹.

Constituída por centenas de cidades independentes, mas com costumes semelhantes – a exemplo da língua –, a Grécia antiga não dispunha de meios eficazes de expansão territorial uma vez que, cercada por águas e montanhas, as suas condições geográficas traziam uma grande dificuldade para a anexação territorial de cidades próximas. Nesta senda, o crescimento populacional representava um sério risco ao desenvolvimento sustentável, de forma que as cidades-estado gregas demonstravam-se tendencialmente contrárias à concessão da cidadania a quaisquer indivíduos que não possuíssem laços efetivos com a *polis* em questão¹⁰. Estes laços, via de regra, eram determinados exclusivamente pelo critério do *jus sanguinis*. Neste contexto, o cidadão da *polis* de Atenas, por exemplo, só

PINSKY, Carla Bassaneti (Orgs.). *História da Cidadania*. 3.^a ed. São Paulo: Contexto, 2005, p. 27. Este trabalho, contudo, ainda que aceite as contribuições advindas de períodos anteriores, pauta-se na ideia de que a Grécia antiga representa o berço histórico da cidadania. Nesse sentido, MENDONÇA, Felipe (2012). *A evolução do conceito jurídico de cidadania no panorama democrático do Século XXI*. Dissertação de Mestrado em Direito do Estado. São Paulo: Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, p. 69.

⁸ BÖTTCHER, Carlos Alexandre. Nacionalidade e Cidadania na Comparação Histórica: da antiguidade até a cidadania europeia. In RICHTER, Thomas; SCHMIDT, Rainer (Orgs.). *Integração e Cidadania Europeia*. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 26. Em que pese a associação quase sempre imediata entre esta forma de organização política e a civilização grega, as *poleis* ou cidades-estado não são uma realidade exclusivamente helênica, mas também outras civilizações aderiram à este modelo organizacional, à exemplo das civilizações etrusca, fenícia e, mais tarde, a romana, cfr. BRITO, Álvaro de Azevedo Alves. “Breves reflexões sobre a História geral da cidadania”. *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XIX, n. 94, Nov. 2011. Disponível em : <<http://www.ambito-juridico.com.br>>. Acesso em 10 Nov. 2013.

⁹ JERÔNIMO, Patrícia. *Os Direitos do Homem à Escala das Civilizações*. Coimbra: Almedina, 2001, p. 44-45.

¹⁰ BÖTTCHER, Carlos Alexandre. Op. cit., p. 26-27.

poderia ter o seu *status* de cidadão reconhecido caso fosse filho de pai e mãe atenienses.

Ainda, a condição de cidadão na Grécia não poderia ser atribuída a qualquer pessoa, mas exclusivamente aos indivíduos do sexo masculino pertencentes a determinadas classes com autoridade para influenciar nas escolhas políticas da *polis*. Como resultado desta distinção, estavam excluídos do exercício da cidadania todas as mulheres, crianças, estrangeiros e escravos.

Atento à natureza restritiva da cidadania grega, José Ribeiro Ferreira esclarece que:

Numericamente a soberania dos cidadãos [gregos] era a de uma minoria, tanto nas oligarquias como nas democracias. Apesar da falibilidade e insegurança das cifras e estatísticas para essa época, tudo indica que o seu número não teria ultrapassado os quinze por cento da totalidade da população, mesmo nas democracias mais evoluídas e abertas, como é o caso de Atenas.¹¹

Isto não significa, contudo, que não houvesse a possibilidade de aquisição da cidadania grega por parte de determinados indivíduos considerados estranhos à polis. A este respeito, pode-se fazer menção ao estatuto de *meteco*, concedido a certos estrangeiros acolhidos por cidadãos de uma polis grega e a estes vinculados por laços sócio-religiosos, denominados de *xenos*. Uma vez adquirido o status de meteco, ao seu detentor era possibilitada a participação em alguns festivais ou até mesmo o direito de se submeter ao mesmo regime de tributação praticado pelos cidadãos gregos¹². Maria do Céu Fialho chega a defender que a progressiva integração do meteco na polis de sua residência, ao assumir determinados ônus de cidadania, poderia culminar na própria aquisição da cidadania plena¹³.

De qualquer sorte, a cidadania na Grécia antiga possuía um forte escopo político, em que o status de cidadão pressupunha uma legitimidade ativa para compor – em conjunto com os demais cidadãos – as questões políticas e

¹¹ FERREIRA, José Ribeiro. Educação em Esparta e em Atenas: Dois métodos e dois paradigmas. In LEÃO, Delfim F.; FERREIRA, José Ribeiro; FIALHO, Maria do Céu. *Cidadania e Paideia na Grécia Antiga*. 2. ed., Coimbra: Centro de Estudos Clássicos e Humanísticos, 2010, p. 18.

¹² FIALHO, Maria do Céu. Rituais de Cidadania na Grécia Antiga. In LEÃO, Delfim F.; FERREIRA, José Ribeiro; FIALHO, Maria do Céu. *Cidadania e Paideia na Grécia Antiga*. 2. ed., Coimbra: Centro de Estudos Clássicos e Humanísticos, 2010, p. 117.

¹³ Ibidem, loc. cit.

administrativas da *polis*. Em outras palavras, os cidadãos seriam apenas aqueles dotados de um *status* tal que os possibilitaria interferir diretamente no regime e nas escolhas políticas da cidade. Na prática, somente aqueles que influenciavam ou participavam das assembleias que articulam as leis, o governo e a administração da justiça possuíam tal condição¹⁴.

A questão de definir quem seriam aqueles indivíduos beneficiados com tais prerrogativas, conforme defendido por Aristóteles, estaria a cargo da própria *polis* por meio das suas opções políticas. Em estudo dedicado à contribuição do pensamento antigo para o desenvolvimento da Ciência Política, Marcelo da Costa Maciel esclarece melhor o pensamento aristotélico a este respeito. Para Aristóteles, aproveitando-se das palavras daquele autor:

O modo de exercício desse poder [a cidadania] depende da organização própria de cada Estado. A constituição política de cada povo define quem está autorizado a participar do poder, isto é, quem possui a virtude de *cidadão*. Este termo não se refere a todo e qualquer habitante da cidade, mas àqueles que podem tomar parte na autoridade política, não se encontrando simplesmente submetidos a ela.¹⁵

Percebe-se portanto que a civilização grega da antiguidade já dava os primeiros passos para a concepção e caracterização da cidadania enquanto uma manifestação dos interesses políticos da sociedade. Contudo, conforme já mencionado, a forma com que a elaboração do seu conceito se deu neste período resultou em uma abrangência ainda muito restrita, observando-se o fato de que o *status* de cidadão estava limitado a uma ínfima parcela da população total.

De fato, “ser cidadão de uma Cidade-estado era privilégio de poucos. O rígido processo de inclusão determinava um contingente inversamente proporcional de excluídos”¹⁶. Este caráter restrito dedicado à cidadania constitui inclusive o grande marco diferencial existente entre a definição helênica deste instituto, em

¹⁴ REALE, Giovanni; ANTISERI, Dario. *História da Filosofia: Antiguidade e Idade Média*. São Paulo: Paulus, 1990, p. 208.

¹⁵ MACIEL, Marcelo da Costa. A contribuição do pensamento antigo e medieval para o desenvolvimento da Ciência Política. In FERREIRA, Lier; GUANABARA, Ricardo; JORGE, Vladimyr (Orgs.). *Curso de Ciência Política: grandes autores do pensamento político moderno e contemporâneo*. 2.^a ed., Rio de Janeiro: Elsevier, 2011, p. 12.

¹⁶ BRITO, Álvaro de Azevedo Alves. “Breves reflexões...”, acesso em 10 Dez. 2013.

contraposição ao conceito de cidadania concebido com o subsequente advento e expansão do Império Romano.

2.2 CIDADANIA NA ROMA ANTIGA

Com efeito, a civilização romana antiga reconhece traços menos restritos à determinação da cidadania. Em que pese a aproximação conceitual com a definição grega, tendo como elemento essencial “a relação mediante a qual o indivíduo, reconhecido sujeito de direito, é ligado à comunidade político-social onde é considerado como tal”¹⁷, os contornos dados à cidadania pela civilização romana da antiguidade representa um forte aumento da abrangência deste instituto.

A título exemplificativo da evolução do conceito, pode-se fazer referência ao critério de transmissão da cidadania romana, que ao contrário da grega, não mais considerava a cidadania da mãe como relevante para a determinação da cidadania de sua prole, bastando tão somente a averiguação da cidadania romana do pai.

Ralph W. Mathisen explica que na República Romana (509 a.C. - 27 d.C.), a cidadania, tal como na Grécia antiga, denotava um *status* de elite através do qual garantiam-se certos direitos, privilégios e garantias. Dentre estas prerrogativas incluíam-se o direito de casar e de fazer testamentos, bem como o de celebrar negócios sob a proteção da lei romana. O *peregrini*, denominação deste período para aquele indivíduo que não era cidadão romano, geralmente estava submetido ao regime em vigor na sua comunidade local anexada por Roma¹⁸.

De uma maneira geral, conforme mencionado por Emma Dench, estudos recentes argumentam que os romanos não faziam grandes distinções baseadas na *raça*, esta entendida como um critério de diferenciação entre pessoas pautado em aspectos fisionômicos¹⁹. Tal constatação fundamenta-se principalmente na natureza dinâmica e multicultural que a sociedade romana adquiria ao longo dos séculos.

¹⁷ BÖTTCHER, Carlos Alexandre. Nacionalidade e Cidadania..., p. 37.

¹⁸ MATHISEN, Ralph W. “*Peregrini, Barbari, and Cives Romani: Concepts of Citizenship and the Legal Identity of Barbarians in the Later Roman Empire*”. *The American Historical Review*, Vol. 111, n. 4 (October 2006), p. 1013.

¹⁹ DENCH, Emma. Roman Identity. In BARCHIESI, Alessandro; SCHEIDEL, Walter (EE.). *The Oxford Handbook of Roman Studies*. Oxford: Oxford University Press, 2010, p. 270.

Destarte, esta mesma autora alerta para a natureza da influência que o critério da descendência desempenhou na identidade romana. Para Emma Dench, tal critério desempenhou uma função não de impedir, mas apenas de limitar a admissão à cidadania romana²⁰.

A propagação da dominação romana na Antiguidade Clássica pelo mundo fez com que a abrangência da cidadania, tal como concebida na civilização grega, fosse reformulada. Isto se deve principalmente ao fato de que, para garantir a coesão do Império, Roma demonstrou-se cada vez mais aberta à incorporação das nações vencidas a seu corpo cívico²¹. De fato, o acolhimento dos povos conquistados por Roma culminaria no próprio crescimento do seu Império, sendo que, curiosamente, a própria tolerância pela autonomia local das cidades invadidas e anexadas a seu território possibilitou à cidadania romana ser imposta ou acordada em cidades localizadas a centenas de quilômetros de distância sem grandes dificuldades²².

Com a expansão do Império, a incorporação de novos súditos ao seu corpo cívico gerou uma efetiva interiorização da identidade romana por parte destes indivíduos. Esta identidade, por sua vez, traduzia-se em um “sentimento de adesão e de pertencimento ao Império”²³, cuja importância demonstrou-se crucial para o evitar das constantes revoltas que eclodiam em desfavor do domínio romano²⁴.

Com efeito, a expansão da cidadania romana foi acompanhada por um processo de mudanças na assimilação da identidade romana, possibilitando inclusive o surgimento de múltiplas identidades. Este processo se deu tanto no âmbito social, através da concessão de direitos aos antigos escravos, quanto no âmbito geográfico, por meio da anexação dos territórios conquistados²⁵.

Gradualmente, o conceito de cidadania foi-se alargando de maneira a possibilitar o exercício da cidadania romana àqueles indivíduos dantes considerados estrangeiros. Conforme explica Pierre Grimal, “o Estado romano flexibilizava-se e adquiria assim um dos seus caracteres mais originais, a faculdade de acolher,

²⁰ Ibidem, p. 273.

²¹ Ibidem, p. 272.

²² BÖTTCHER, Carlos Alexandre. Nacionalidade e Cidadania..., p. 43.

²³ Ibidem, p. 46.

²⁴ JERÔNIMO, Patrícia. *Os Direitos do Homem...*, p. 58.

²⁵ DENCH, Emma. *Roman Identity...*, p. 273.

oferecendo-lhe a plenitude dos direitos, se não os inimigos, pelo menos os estrangeiros da véspera”²⁶. Nesta mesma linha, Emma Dench destaca o fato de que, já no final do período republicano e início do Império, o vocabulário social para a definição de forasteiros era relativamente rico²⁷.

Um dos atributos mais interessantes da cidadania romana, e neste ponto essencial para o tema central do presente trabalho, trata-se da gradual generalização de múltiplas cidadanias. A este respeito, já era perceptível nas últimas décadas do período republicano romano a assimilação pelos indivíduos de ao menos duas pátrias conexas²⁸. De um lado estaria a pátria local, entendida como o lugar em que o cidadão encontra-se estabelecido com âmbito definitivo. A pátria romana, por outro lado, seria aquela em que todos os cidadãos estariam dispostos a sacrificar as suas vidas. No que tange à propagação da cidadania romana, evidências atestam para a forte influência que esta operou em contextos estritamente locais²⁹.

Tal característica demonstra de maneira irrefutável que, desde as primeiras manifestações da cidadania o ser humano já demonstrava a sua capacidade de fazer-se integrante em múltiplos corpos sociais, mais ou menos inclusivos porém não necessariamente concorrentes entre si³⁰. É sobre esta capacidade de cooperação social global em prol de objetivos comuns, desvinculada de separatismos nacionais, étnicos, raciais e religiosos que buscaremos refletir.

Efetivamente, tal como defendido por Ralph W. Mathisen, foi possivelmente com a cidadania romana da antiguidade que o mundo conheceu a forma mais próxima de uma cidadania global³¹. Conforme este autor, “a partir do início do século III d. C., o governo romano esforçou-se para maximizar o número de pessoas submetidas à *Ius Civile*, a lei aplicável aos cidadãos romanos”³². Uma das principais questões a serem resolvidas tornou-se a de como criar um modelo de cidadania que não se limitasse à antítese entre “cidadão” e “não cidadão”, a fim de lidar com novos conceitos, tais como o Cristianismo, e integrar estrangeiros com

²⁶ GRIMAL, Pierre apud JERÔNIMO, Patrícia. *Os Direitos do Homem...*, p. 58-59.

²⁷ DENCH, Emma. *Roman Identity...*, p. 274.

²⁸ *Ibidem*, p. 274.

²⁹ *Ibidem*, p. 275.

³⁰ Nesta linha, MATHISEN, Ralph W. "*Peregrini, Barbari...*", p. 1012.

³¹ *Ibidem*, p. 1013.

³² *Ibidem*, loc. cit. (tradução nossa).

diferentes valores culturais, constituindo desta forma uma sociedade etnicamente mais diversificada. Concessões parciais aos novos súditos em matéria de direitos políticos tornaram-se cada vez mais frequentes, inclusive admissões ao Senado. Desde o reinado do Imperador Augustus (27 a.C. – 14 a.C.), algumas práticas de inclusão dos indivíduos das províncias na cidadania romana foram institucionalizadas, notadamente por meio do serviço no exército. Uma vez que a cidadania era adquirida hereditariamente, o número de cidadãos romanos cresceu rapidamente neste período³³.

Até mesmo os Bárbaros, pessoas com costumes e etnias alheios à cultura romana, passaram por uma espécie de “transformação” no que tange a sua integração social. Muitos deles, principalmente aqueles que serviam no exército romano, acabavam por se estabelecer em território romano na qualidade de cultivadores de pequenas propriedades ou de soldados romanos, passando inclusive a contribuir com a tributação romana³⁴. Com relação aos escravos libertos, contudo, a sua condição “transitória” continuaria marcada por certas limitações em matéria de cidadania³⁵.

Ante todas estas mudanças na sua identidade, a cidadania romana deixava de possuir o caráter especial que antes desfrutara para se tornar a regra geral³⁶. Até que no ano de 212 d.C., por meio de um ato legislativo conhecido como Édito de Caracala³⁷, a cidadania seria definitivamente concedida a todos os habitantes livres do Império³⁸. Após o Édito de Caracala, o governo romano demonstrou-se mais aberto aos requisitos necessários para admissão nos serviços públicos, de forma a possibilitar a maximização do número de pessoas elegíveis para estes encargos³⁹.

No que tange à disseminação da cidadania romana na antiguidade, assim como o seu contributo para o desenvolvimento do Império Romano, são esclarecedoras as palavras de Patrícia Jerônimo:

³³ Ibidem, loc. cit.

³⁴ Ibidem, p. 1026.

³⁵ DENCH, Emma. *Roman Identity...*, p. 274.

³⁶ MATHISEN, Ralph W.. *"Peregrini, Barbari..."*, p. 1014.

³⁷ Em alusão ao seu promulgador, o imperador Marcus Aurelius Antoninus (188-217 d.C.), popularmente conhecido como Caracala.

³⁸ BÖTTCHER, Carlos Alexandre. *Nacionalidade e Cidadania...*, p. 43.

³⁹ MATHISEN, Ralph W. *Op. cit.*, p. 1019.

O significado profundo do império [romano] decorre, precisamente, da sua capacidade de acolher os novos súditos e de aliciá-los a integrar de forma sentida o mundo romano. Fê-lo, disseminando indivíduos da sua estirpe por entre os naturais das províncias e comunicando a estes os seus valores, a sua cultura. E esforçou-se por admitir a qualidade de membros, bem como a de verdadeiros cidadãos do império, a todos aqueles que acatassem o senhorio de Roma. Criou, deste modo, uma vasta nação de romanos orgulhosos da sua identidade e permitiu uma paz e união internas que em muito contribuíram para a sua prosperidade.⁴⁰

De fato, a experiência da expansão do Império Romano possibilitou o surgimento de um entendimento mais amplo em torno da cidadania quando comparado com a conceituação restrita da Grécia antiga. A ampla abrangência alcançada com o crescimento populacional e cívico de Roma expõe a larga linha de extensão que a cidadania pode atingir, superando diferenças raciais e religiosas, a depender dos interesses políticos em jogo.

Atenta à repercussão que a propagação da dominação romana operou na cidadania, Seyla Benhabib entende que, ao conquistar novos povos e territórios, a cidadania romana perdia cada vez mais os seus antigos traços de hereditariedade e passava a pautar-se em critérios de territorialidade⁴¹.

O que se observa, contudo, é que a decadência do Império Romano repercutiu de forma extremamente negativa no caráter universalista da identidade romana, de maneira que nos séculos que se seguiram à queda da dominação romana, a fragmentação do território imperial foi uma decorrência inevitável, influenciando direta e negativamente na abrangência da cidadania. A este respeito, Seyla Benhabib chega a afirmar que, com a queda do Império Romano, a cidadania perdia completamente o seu significado⁴².

⁴⁰ JERÔNIMO, Patrícia. *Os Direitos do Homem...*, p. 61.

⁴¹ BENHABIB, Seyla. *The Right of Others: Aliens, Residents, and Citizens*. New York: Cambridge University Press, 2004, p. 147, nota 6.

⁴² *Ibidem*, loc. cit.

2.4 CIDADANIA NO ESTADO LIBERAL

Dando um salto na história até ao desmoronamento do regime feudal, o fortalecimento do poder monárquico, no final da época moderna, os movimentos liberais e a emergência dos Estado nação no século XIX constituíram outros contextos interessantes para observar historicamente o conceito de cidadania nos termos e que ele aqui nos interessa. Assim, por exemplo, foi no contexto dos movimentos liberais oitocentistas que ganhou maior consistência teórica a discussão em torno das potencialidade e limites das abordagens mais liberais, mais republicanas ou mais socializantes do conceito de cidadania, aos quais faremos referência ao longo deste trabalho

A tensão oriunda da contradição entre o Antigo Regime e novas formas de pensar, mais “liberais” deram origem a um novo momento na história das concepções da cidadania, tendo como um dos marcos históricos a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789. Com este documento, consagrou-se a ideia de que o homem/indivíduo seria titular de direitos pelo simples fato de ser Homem. Como refere Fábio Konder Comparato, ele “despontou antes de tudo o indivíduo, titular de direitos próprios e não derivados do grupo social a que pertence”⁴³. Mas nele também se concretizou uma dualidade que viria a criar tensões até aos dias de hoje. Na verdade, a dualidade de conceitos presente no título do referido documento não é ocasional.

Com efeito, a diferenciação etimológica reservada aos termos *homem* e *cidadão* representa a divergência política que acompanhou o trabalho de elaboração deste ato legislativo. De um lado, defensores de uma corrente que conferia um alcance mais universal à cidadania, reconhecendo direitos aos indivíduos independente da sua nacionalidade – daí a preferência da utilização do termo *homem* –, de outro lado, responsáveis pela distinção operada – e consequente utilização do termo *cidadão* –, defensores de uma corrente mais restrita sustentavam que somente os nacionais franceses poderiam adquirir este *status* de cidadão. Eis

⁴³ COMPARATO, Fábio Konder. “A nova cidadania”. *Lua Nova*, São Paulo, n. 28-29, Apr. 1993. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451993000100005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 17 Nov. 2013.

que para atender ambas as aspirações, a Declaração de 1789 abarca estas duas vertentes de cidadania, uma universal e outra nacionalista⁴⁴.

A influência sofrida pelo pensamento daqueles que viam na cidadania um atributo exclusivo dos nacionais franceses resultou na própria interdependência entre os conceitos de cidadania e nacionalidade. Esta situação só se agravou ao tempo em que, enfim, sagrou-se preponderante o argumento de que apenas os nacionais franceses estariam dotados de direitos políticos, em que pese o reconhecimento de determinados direitos inerentes a todos os seres humanos. A associação entre os dois conceitos – nacionalidade e cidadania – operada na França, fez-se sentir em boa parte dos ordenamentos jurídicos europeus. A respeito da junção dos conceitos em menção, Aurinilton Leão Carlos Sobrinho esclarece que:

Opera-se, definitivamente, a associação da cidadania à nacionalidade, inclusive com a perda de seu caráter constitucional, pois a aquisição, perda e reaquisição da condição de francês, passaram a ser disciplinadas pelo Código Civil, cujos efeitos se fizeram sentir na maioria dos códigos europeus do século XIX. O princípio da nacionalidade passa a ser o elemento ou a ideologia unificadora. O povo [...] passa a ser o sujeito político. Concepção que viria a perdurar durante o período em que se mantiveram os Estados liberais, todo o século XIX e parte do século XX.⁴⁵

A redução da cidadania à ideia de nacionalidade conduziu fatalmente ao enfraquecimento do seu caráter universal e abstrato. Esta desconstrução do conceito de cidadania acarretou o ressurgimento da linha divisória que separa os cidadãos dos não-cidadãos⁴⁶. De fato, apenas aos nacionais seria facultado o *status* de cidadão e o exercício de todos os direitos dele decorrentes.

No que tange à concepção de cidadania originada com o advento do Estado liberal, é importante referir que a participação do cidadão na definição da vontade geral era concebida apenas indiretamente. Isto se deve à instituição do sistema representativo, em que apenas determinados cidadãos, eleitos para o desempenho da função pública, estariam habilitados para o exercício da soberania nacional.

⁴⁴ Cfr. Ibidem, acesso em 17 Nov. 2013.

⁴⁵ SOBRINHO, Aurinilton Leão Carlos. “Apontamentos para um conceito jurídico de cidadania”. *Revista Direito e Liberdade*, Mossoró, v. 1, n. 1, p. 56-57.

⁴⁶ Ibidem, *passim*.

Com efeito, “a ‘nação’, enquanto titular da soberania, só pode exercê-la mui evidentemente, pela manifestação de vontade do povo; e este, não menos obviamente, não é composto, em sua totalidade, de pessoas juridicamente capazes”⁴⁷. Em decorrência disso, operou-se a distinção entre a cidadania *civil* a cidadania *política*, entendidas como manifestações distintas do mesmo fenômeno. Enquanto que a primeira se referiria à concessão de direitos em função da liberdade individual, a exemplo do direito de propriedade, a cidadania política consistiria no poder de cada cidadão de intervir na vida política do Estado, seja indiretamente – através da escolha de representantes – ou de forma direta – por meio da prerrogativa que alguns cidadãos possuiriam de serem elegíveis ao cargo de representante da nação.

Desta constatação, pode-se inferir que a manifestação da vontade geral estava condicionada ao bom desempenho dos representantes políticos e à sua fidelidade aos ideais populares, não apenas daqueles que os elegeram, mas da nação como um todo. A representatividade que, tal como defendido por autores como Fábio Konder Comparato, funcionaria como um artifício de gestão política de nações cada vez mais populosas, foi o preço que o homem moderno teve que pagar para garantir a manutenção da sua liberdade individual⁴⁸.

2.5 CIDADANIA NO ESTADO SOCIAL

Estabelecidos os contornos entre estas duas concepções da cidadania, a civil e a política, o desafio maior das sociedades em geral passa a ser a garantia de um exercício regular e igualitário destas liberdades entre indivíduos que factualmente são desiguais. Com efeito, as políticas liberais de minimização da atuação Estatal em prol das liberdades individuais acarretaram uma grande submissão dos fatores sociais ao comportamento do mercado. Este por sua vez, totalmente desvinculado ao Estado, não coaduna com as mesmas aspirações de igualdade sentidas pela sociedade, fato que restou por desfavorecer a noção de igual participação dos

⁴⁷ Cfr. COMPARATO, Fábio Konder. “A nova cidadania...”, acesso em 17 Nov. 2013.

⁴⁸ Ibidem, acesso em 18 Nov. 2013.

indivíduos no exercício da cidadania. Bryan Rees Roberts relata com precisão os aspectos negativos decorrentes da liberalização econômica. Para o referido autor:

O mercado ao mesmo tempo depende e reforça os direitos individuais, como os direitos de propriedade e o direito ao trabalho, e, por isso mesmo, fornece uma base para a expansão de uma cidadania civil que torna as pessoas iguais perante a lei, independente do seu status. Mas, por outro lado, o mercado gera disparidades de riqueza individual, destrói as solidariedades comunitárias tradicionais que antigamente mitigavam a miséria, e aumenta a insegurança econômica do indivíduo.⁴⁹

Atento aos óbices à igualdade criados pelo livre funcionamento do mercado, Thomas Humphrey Marshall defende que a sociedade só será efetivamente igualitária se todos os cidadãos estiverem dotados de padrões sociais mínimos que lhes possibilite o exercício da cidadania – civil ou política –, pois nenhum indivíduo poderá exercitar livremente suas liberdades individuais se as suas necessidades mais basilares, tais como educação, segurança e saúde, não estiverem garantidas. Nesse sentido, Bryan Roberts esclarece que “o exercício efetivo dos direitos civis e políticos dos membros de uma comunidade exige que eles estejam livres da insegurança e da dependência impostas pela miséria, pela doença e pela carência de educação e informação”⁵⁰.

Avaliando o desenvolvimento histórico da cidadania no contexto britânico dos Séculos XVIII, XIX e XX, Marshall propôs uma nova estruturação do conceito de cidadania, pautando-se na já mencionada distinção entre os âmbitos civil e político para acrescentar uma terceira acepção deste fenômeno, a cidadania *social*. Não se trata de uma busca por uma igualdade absoluta, conforme explicitado por este autor, mas uma “espécie de igualdade humana básica, associada com a participação efetiva na comunidade, que não é inconsistente com uma superestrutura de desigualdade econômica”⁵¹. Trata-se, enfim, do reconhecimento

⁴⁹ ROBERTS, Bryan Rees. “A dimensão social da cidadania”. Tradução de Vera Pereira. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 12, n. 33, Fev. 2007. Disponível em <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_33/rbcs33_01.htm>. Acesso em 25 Nov. 2013, p. 2.

⁵⁰ Idem. Ibidem, p. 3.

⁵¹ MARSHALL, Thomas Humphrey. *Cidadania, Classe Social e Status*. Tradução de Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967, p. 108-109.

de uma igualdade básica de todos cidadãos no exercício dos direitos e obrigações decorrentes da cidadania.

A cidadania social constituiria assim, na visão de Marshall, uma vertente do conceito de cidadania que pretendia mitigar as desigualdades decorrentes do capitalismo, “criando igualdade de oportunidades e reduzindo as profundas e permanentes diferenças de qualidade de vida entre os membros da sociedade, [...] fortalecendo e ao mesmo tempo prestando assistência aos mais vulneráveis”⁵². Importante frisar, contudo, que Marshall não se declara contra o capitalismo, mas defende tão somente uma política que o torne “suficientemente civilizado para coexistir com a democracia”⁵³.

As contribuições dos estudos de Marshall para o desenvolvimento do conceito e estrutura da cidadania são de extrema relevância. Isto não se deve simplesmente ao fato de ter sido este autor o primeiro a tratar de uma noção social da cidadania, mas principalmente por ter defendido a coexistência harmoniosa entre os três tipos de cidadania – civil, política e social⁵⁴. Importante frisar, neste ponto, que a clássica divisão que se opera entre estes três âmbitos da cidadania correlaciona-se estreitamente com o próprio desenvolvimento dos direitos fundamentais. Com efeito, as três dimensões da cidadania a que se faz menção chegam a se confundir com a tradicional divisão entre as categorias de direitos fundamentais dos direitos civis, políticos e sociais, respectivamente. Cada um destes âmbitos, conforme se tentou demonstrar, está relacionado a um movimento ideológico e a um período histórico que lhes são próprios.

Desta forma, a influência e a prática dos ideais defendidos por Marshall conferiram à cidadania uma nova roupagem, que com o advento do Estado Social, da sociedade de massas e da política do bem-estar social, passou a incorporar novos direitos e prerrogativas voltadas não apenas para o cidadão individualmente considerado, mas para a coletividade dos cidadãos. O objetivo maior da incorporação destes direitos – conforme já mencionado – foi o de conferir uma

⁵² ROBERTS, Bryan Rees. “A dimensão social...”, p. 2, acesso em 25 Nov. 2013.

⁵³ Ibidem, loc. cit., acesso em 25 Nov. 2013.

⁵⁴ Ibidem, loc. cit., acesso em 25 Nov. 2013.

efetiva igualdade de participação e de possibilidades a todos os indivíduos dentro da sociedade em que estão inseridos.

Ao contrário da cidadania civil e política, entretanto, ao tratar-se da cidadania social, não é possível definir de antemão um padrão geral de bem-estar a ser proporcionado aos cidadãos, tendo em vista os diferentes níveis de desenvolvimento de cada Estado. Citado por Bryan Roberts, Ralf Dahrendorf reitera que uma das características mais importantes da cidadania social seria justamente a sua capacidade de transformar-se a fim de acompanhar a evolução do Estado e da sociedade⁵⁵.

De fato, cada Estado possui uma forma própria de garantia dos direitos sociais. Qualquer que seja a forma encontrada para a sua promoção, ela passa necessariamente pela harmonização dos interesses públicos e individuais contidos na nação em questão. Este choque entre as garantias sociais e as garantias civis e políticas constitui até hoje uma questão política central dos governos atuais, de forma que a abordagem desta questão demandaria uma pesquisa própria. Por ora limitar-nos-emos a esta sucinta referência, destacando apenas este fator variante do conteúdo da cidadania social, cuja eficácia decorre da implementação em cada país de políticas públicas a seu favor.

Obviamente, as políticas públicas de caráter social estão limitadas economicamente pela capacidade financeira de cada Estado, podendo mesmo falar-se em uma subordinação da política social à política econômica⁵⁶. Esta questão demonstra-se delicada do ponto de vista da mobilidade dos indivíduos, posto que os diferentes níveis de provimento de direitos sociais acarretam fatalmente numa tendência à formação de fluxos migratórios em direção aos Estados com maiores níveis de comprometimento social. Estes, em contrapartida, demonstram-se cada vez mais fechados, dificultando a admissão de novos cidadãos para que os custos com os benefícios sociais não comprometam os cofres públicos. As recentes políticas antimigratórias praticadas em alguns Estados demonstram a dimensão dos problemas ocasionados por esta tensão. Devido à importância da questão da

⁵⁵ DAHRENDORF, Ralf apud ROBERTS, Bryan Rees. "A dimensão social...", loc. cit., acesso em 25 Nov. 2013.

⁵⁶ ROBERTS, Bryan Rees. Op. cit., p. 2, acesso em 25 Nov. 2013.

mobilidade ou circulação de pessoas para o presente trabalho, o problema a que hora se faz menção será detidamente abordado em capítulo próprio.

O que é importante registrar desde já, é que a noção conceitual da cidadania presente no Estado Social – dotada de um âmbito civil, político e social –, constitui uma das mais recentes evoluções operadas no referido instituto, de maneira que, mesmo com a crise do Estado Social, esta noção funciona até hoje como um referencial na concepção do que é ser cidadão nos dias atuais. Ocorre, contudo, que em que pese a noção de cidadania decorrente do Estado Social constituir, em termos históricos, uma das mais recentes evoluções do seu conceito, a verdade é que ela não conseguiu superar a questão da associação entre a possibilidade de seu exercício e um necessário vínculo de nacionalidade. De qualquer forma, esta noção não corresponde à mais recente concepção que entendemos ser possível extrair do desenvolvimento da cidadania, conforme se tentará demonstrar.

3. NOVAS TENDÊNCIAS DA CIDADANIA EUROPEIA

Gradativamente, o processo de integração entre os países da Europa, sentido principalmente a partir da segunda metade do século XX, constituiu o alicerce fundamental para um novo entendimento e utilização do instituto da cidadania, ao menos no que tange o âmbito europeu. Trata-se do recente instituto da cidadania europeia, que conforme se pretende demonstrar, dá os primeiros passos no sentido de um conceito de cidadania mais desprendido do Estado-nação.

A incorporação da cidadania europeia como fonte supranacional de direitos, entretanto, não se deu de maneira pacífica⁵⁷. Com efeito, o desenvolvimento da cidadania da União, tal como hoje está sedimentada no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) no seu artigo vigésimo e seguintes, foi um processo um tanto conturbado. Naturalmente, a grande maioria dos países europeus demonstraram-se receosos em abrir mão da sua soberania para fomentar a integração europeia em pontos mais sensíveis, tal como a interferência externa no seu poder de controle sobre a mobilidade de pessoas em seu território. Por influência da relutância de alguns Estados-membros, a adoção de uma cidadania de base comunitária só se efetivou a muito custo, após inúmeras recomendações e iniciativas nesse sentido.

3.1 ANTECEDENTES E CONSTRUÇÃO JURISPRUDENCIAL

A verdadeira origem da noção de uma cidadania europeia remonta à criação da Comunidade Econômica Europeia (CEE), instituída pelo Tratado de Roma no ano de 1957. Isto porque no referido diploma já estavam previstos os alicerces para a fundamentação em favor de uma cidadania europeia. Tais alicerces consistem nos princípios da livre circulação de pessoas e da não discriminação baseada na

⁵⁷ MARTINS, Ana Maria Guerra. A Cidadania na União Europeia: definição, conteúdo e contributo para a constitucionalização da União Europeia. In MIRANDA, Jorge; CORDEIRO, António Menezes; FERREIRA, Eduardo Paz; NOGUEIRA, José Duarte (Orgs). *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Paulo de Pitta e Cunha*, vol. I, Coimbra, 2010, p. 10.

nacionalidade⁵⁸, previstos logo na primeira parte do Tratado que institui a Comunidade Econômica Europeia (TCEE), respectivamente nos artigos 3.º, alínea c, e 7.º, primeiro parágrafo do tratado em menção, e desenvolvidos de forma pormenorizada no título III da sua segunda parte, relativa aos fundamentos da comunidade⁵⁹.

Importante frisar, contudo, que o contexto em que o TCEE foi concebido, dominado por uma visão estritamente econômica, repercutiu diretamente na abrangência dos referidos princípios, de maneira que os direitos deles decorrentes referiam-se tão somente aos indivíduos economicamente ativos⁶⁰.

O reconhecimento destes dois princípios, contudo, ainda que sob uma ótica essencialmente econômica, representa um marco de extrema importância para o ideal de integração entre os países membros da CEE, na medida em que é a partir de então que os defensores de uma identidade comum europeia adquirem maior embasamento para sustentar seu raciocínio em favor da criação de uma *Europa dos cidadãos*.

É neste contexto que no ano de 1973, em uma da série de discussões conhecida como Cooperação Política Europeia, realizada em Copenhagen, já após certo progresso do projeto de integração da CEE advindas principalmente das discussões travadas na Cimeira de Haia⁶¹, com o consequente fortalecimento das instituições comunitárias e de um mercado comum, fora elaborada uma Declaração sobre a Identidade da Europa, cujo teor faz alusão à uma identidade comum europeia em matéria de políticas externas. Este documento, ainda que estivesse voltado para as relações exteriores, pressupôs necessariamente uma maior

⁵⁸ Cfr. VEÇOSO, Fabia Fernandes Carvalho. A cidadania na Constituição Europeia: desenvolvimento histórico e estado atual. In RICHTER, Thomas; SCHMIDT, Rainer (Orgs.). *Integração e Cidadania Europeia*. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 58.

⁵⁹ Em que pese o reconhecimento precedente destes mesmos princípios no que tange aos trabalhadores das indústrias europeias do carvão e do aço já no Tratado de Paris de 1951, que instituiu a extinta Comunidade Econômica do Carvão e do Aço (CECA). A primeira manifestação, entretanto, consistente no reconhecimento da livre circulação de pessoas e da não discriminação em razão da nacionalidade sob uma ótica mais genérica – porém ainda essencialmente econômica – em sede comunitária, se deu apenas com o Tratado de Roma.

⁶⁰ Cfr. PIÇARRA, Nuno. “Cidadania europeia, direito comunitário e direito nacional”. *O Direito*, ano 126º., 1994, p. 189. Reforçando a perspectiva essencialmente econômica da versão originária do TCEE, este autor salienta que o tratado em questão não tinha por destinatário o *homem integral*, mas tão somente o *homo oeconomicus*, cfr. *ibidem*, loc. cit.

⁶¹ Reunião dos Chefes de Estado dos Estados-membros realizada nos dias 1 e 2 de Dezembro do ano de 1969 com o propósito de debater a conclusão, aprofundamento e alargamento do processo de integração europeia.

aproximação entre os Estados-membros a fim de estabelecer valores comuns que viabilizassem uma identidade comum europeia⁶².

Uma vez institucionalizadas por sugestão do governo francês no ano de 1974, as reuniões ocorridas em virtude do processo de Cooperação Política Europeia dariam origem ao Conselho Europeu, cujo papel passaria a ser decisivo nas discussões subsequentes em torno da integração europeia⁶³. Neste primeiro momento, por força da reação dos Estados-membros em abdicar de seu poder soberano, optou-se por garantir a autonomia do Conselho Europeu frente à CEE, de modo que aquele não integraria o corpo institucional desta última, funcionando tão somente sob o esquema de cooperação intergovernamental⁶⁴.

Dando prosseguimento à evolução do processo de integração, fora proposto pelos Estados-membros a elaboração de um relatório com o fito de “impulsionar o desenvolvimento da união política”⁶⁵. Este documento, posteriormente alcunhado de Relatório Tindemans⁶⁶, reforçado pelos argumentos do relatório apresentado pela Comissão ao Conselho em julho de 1975 em favor de uma união de passaportes como importante vetor para a concretização da cidadania europeia, fora apresentado ao Conselho Europeu entre os anos de 1975 e 1976 e, conforme defendido por Fabia Fernandes Carvalho Veçoso, “tratou-se do primeiro momento em que a questão da cidadania europeia foi expressamente referida como necessária para um ulterior desenvolvimento da integração europeia”⁶⁷.

De fato, em que pese a essência deste relatório esteja pautada na sugestão de medidas de caráter institucional, tal como o aumento dos poderes das instituições comunitárias através do estabelecimento de um sufrágio universal para a eleição dos membros do Parlamento Europeu e do reforço de sua competência legislativa⁶⁸, o

⁶² VEÇOSO, Fabia Fernandes Carvalho. A cidadania na Constituição Europeia..., p. 66.

⁶³ Ibidem, p. 67.

⁶⁴ Ibidem, loc. cit.

⁶⁵ Ibidem, loc. cit.

⁶⁶ Em referência ao responsável por sua elaboração, o então primeiro-ministro belga Leo Tindemans.

⁶⁷ VEÇOSO, Fabia Fernandes Carvalho. Op. cit., p. 69.

⁶⁸ Tal como se depreende do próprio Relatório Tindemans ao versar sobre o fortalecimento das instituições comunitárias, mais precisamente do Parlamento Europeu, no que se lê: “*Direct elections to the Parliament will give this Assembly a new political authority. At the same time it will reinforce the democratic legitimacy of the whole European institutional apparatus.*”. Cfr., TINDEMANS, Leo. “European Union”. Report by Mr. Leo Tindemans, prime Minister of Belgium, to the European Council. *Bulletin of the European Communities*, Luxembourg: Office for official publications of the European Communities, 1976, supplement 1/76, p. 29.

Relatório Tindemans propôs a construção de uma Europa mais próxima de seus cidadãos por meio de medidas que restariam por interferir diretamente na vida das pessoas, tais como a criação de um passaporte único europeu, a eliminação das fronteiras internas, a instituição de uma previdência social comunitária, um sistema educacional integrado e a proteção de direitos humanos em âmbito comunitário⁶⁹.

De maneira extremamente elucidativa, Nuno Piçarra explica melhor a relação entre as propostas do Relatório Tindemans e o seu caráter inovador:

Foi o Relatório sobre a União Europeia apresentado ao Conselho Europeu de Roma, de Dezembro de 1975, por Leo Tindemans o primeiro documento a preconizar abertamente, em nome da “Europa dos cidadãos”, o aperfeiçoamento da liberdade de circulação de pessoas mediante a supressão progressiva das medidas de controlo nas fronteiras comuns dos Estados-Membros, como complemento de uma união de passaportes.⁷⁰

Mesmo com toda a credibilidade ao teor e às finalidades das propostas apresentadas por Leo Tindemans, pode-se dizer que este relatório não gozou de boa recepção por parte dos Estados-membros, que declararam não haver condições para novas derrogações face à soberania nacional⁷¹. Ainda assim, o documento em questão teve uma forte relação com o ulterior desenvolvimento da cidadania europeia na medida em que “muitas de suas propostas foram concretizadas em momentos posteriores do processo de integração europeia”⁷².

Efetivamente, tal como referido por Nuno Piçarra, a questão da supressão progressiva do controle das fronteiras internas da CEE “só viria a ser retomada na década seguinte, em vésperas da conferência intergovernamental que culminou na assinatura do Ato Único Europeu”⁷³. Cabe contudo frisar, neste contexto, a

⁶⁹ VEÇOSO, Fabia Fernandes Carvalho. A cidadania na Constituição Europeia..., p. 68-69.

⁷⁰ PIÇARRA, Nuno. A Política de Fronteiras da União Europeia: do arranque adiado à centralidade progressiva. In MIRANDA, Jorge; CORDEIRO, António Menezes; FERREIRA, Eduardo Paz; NOGUEIRA, José Duarte (Orgs.). *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Paulo de Pitta e Cunha*, vol. I, Coimbra, 2010, p. 939-940.

⁷¹ De fato, o contexto econômico da época em que o Relatório Tindemans fora apresentado ao Conselho Europeu dificultava o aprofundamento das políticas de integração comunitária, na medida em que uma forte recessão assolava a Europa em decorrência da crise do petróleo originada na década de setenta. O alto nível de desemprego na Comunidade Europeia neste período foi um fator determinante para a relutância dos Estados-membros na adoção de medidas em favor dos objetivos daquele relatório. Cfr. VEÇOSO, Fabia Fernandes Carvalho. Op. cit., p. 69.

⁷² Ibidem., loc. cit..

⁷³ PIÇARRA, Nuno. Op. cit., p. 940.

instituição do direito de eleger e de ser eleito para o Parlamento Europeu, exercitado pela primeira vez no ano de 1979⁷⁴.

É importante registrar ainda, a respeito das iniciativas em prol da instituição de uma cidadania europeia, a malograda iniciativa do Parlamento Europeu através de um projeto de tratado constitutivo da União Europeia (UE) no ano de 1984, denominado *Plano Spinelli*, em que, dentre outras medidas, previa o estabelecimento formal de uma cidadania da União nos mesmos parâmetros em que esta viria a ser adotada futuramente⁷⁵. Devido à falta de aprovações por parte dos parlamentos nacionais, contudo, não foi possível estabelecer neste momento a supramencionada cidadania da União.

Eis que por ocasião da reunião do Conselho Europeu em Fontainebleau neste mesmo ano, fora designado um comitê com o fito exclusivo de fortalecer a identidade europeia e difundir entre seus destinatários o sentimento de pertencimento à comunidade, proposta sob a qual necessariamente deveria se ter em conta novamente o direito à livre circulação de pessoas através da supressão dos mecanismos de controle fronteiriço⁷⁶.

As propostas contidas nos dois relatórios apresentados por este comitê representam um significativo avanço em sede de integração comunitária uma vez que, a exemplo do Relatório Tindemans, várias delas foram implementadas nos anos subsequentes à sua sugestão.

Dentre as principais sugestões do comitê Adonnino⁷⁷ é possível extrair dois gêneros de recomendações. O primeiro deles estaria voltado para a adoção de medidas que facilitassem, na prática, o pleno exercício da livre circulação de pessoas, tais como: a simplificação do controle fronteiriço; a adoção de um

⁷⁴ VEÇOSO, Fabia Fernandes Carvalho. A cidadania na Constituição Europeia..., loc. cit..

⁷⁵ A esse respeito, veja-se o teor do art. 3.º do referido projeto de Tratado Constitutivo da União Europeia, de onde se extrai que “*The citizens of the Member States shall ipso facto be citizens of the Union. Citizenship of the Union shall be dependent upon citizenship of a Member State; it may not be independently acquired or forfeited. Citizens of the Union shall take part in the political life of the Union in the forms laid down by this Treaty, enjoy the rights granted to them by the legal system of the Union and be subject to its laws.*”. Cfr. “Draft Treaty establishing the European Union”. *Bulletin of the European Communities*, February 1984, No 2. Luxembourg: Office for official publications of the European Communities.

⁷⁶ PIÇARRA, Nuno. A Política de Fronteiras..., p. 940; VEÇOSO, Fabia Fernandes Carvalho. Op. cit., p. 72; RAMOS, Rui Manuel Gens de Moura. *Das Comunidades à União Europeia: Estudos de Direito Comunitário*. 2ª. ed., Coimbra: Coimbra Editora, 1999, p. 149.

⁷⁷ Em referência ao presidente deste comitê, o então primeiro-ministro italiano Pietro Adonnino.

passaporte único europeu; a gradual eliminação das fronteiras internas com respectivas medidas em caráter de cooperação intergovernamental para regular questões relacionadas como a criminalidade, a imigração e a política de vistos; o mútuo reconhecimento entre os Estados-membros de diplomas de ensino superior e de qualificação profissional; e o direito de estabelecimento de todos os nacionais de um Estado-membro em outro Estado-membro à sua livre escolha, consoante a respectiva comprovação de que goza dos meios de subsistência de acordo com os padrões delimitados pela assistência social do país de destino⁷⁸.

O segundo gênero de propostas sugeridas pelo comitê previa a inclusão de determinados direitos voltados aos cidadãos do espaço comunitário, aqui entendidos já como participantes do processo político da Comunidade e dos próprios Estados-membros, dentre os quais merecem destaque: o direito de voto dos nacionais de um Estado-membro que residam em outro Estado-membro nas eleições do Parlamento Europeu, bem como para as eleições municipais deste último Estado-membro; o direito de petição ao Parlamento Europeu; a criação de um Provedor de Justiça europeu; e o direito à proteção diplomática por outro Estado-membro sempre que o indivíduo se encontre em um Estado terceiro em que não haja representação do seu Estado-membro de origem⁷⁹.

A longa referência ora operada às propostas contidas nos relatórios encaminhados pelo comitê Adonnino justifica-se pelo simples fato de que muitas delas tiveram forte influência nas medidas adotadas em função das matérias em causa.

A esse respeito podemos referir o Acordo Schengen celebrado em Junho de 1985 inicialmente entre a Alemanha, França, Bélgica, Luxemburgo e Países Baixos com vistas à supressão progressiva das fronteiras comuns entre estes Estados-membros. Desenvolvido posteriormente por uma Convenção de Aplicação instituída em 1990 e reforçado pela adoção gradual por todos os Estados-membros – à exceção do Reino Unido e da Irlanda – bem como pela sua incorporação ao quadro institucional normativo comunitário, o Acordo Schengen representa,

⁷⁸ Cfr. “A People’s Europe. Reports from the *ad hoc* committee”. *Bulletin of the European Communities*, Luxembourg: Office for official publications of the European Communities, 1985, supplement 7/85, *passim*.

⁷⁹ *Ibidem*, *passim*.

conforme referido por Nuno Piçarra, “o mais vasto espaço sem controlos de pessoas nas fronteiras internas desde que a Europa se estruturou politicamente em Estados-Nações soberanos, numa época afinal não tão remota”⁸⁰.

Como outro exemplo dos esforços empreendidos com base nas propostas do comitê podemos referir a adoção pelo Conselho, por efeito da Diretiva n.º 89/48/CEE⁸¹, do princípio do mútuo reconhecimento de diplomas e qualificações entre os Estados-membros – posteriormente substituída pela Diretiva n.º 2005/36/CE⁸². Ainda, vale frisar a adoção das Diretivas do Conselho n.ºs 90/364/CEE⁸³, 90/365/CEE⁸⁴ e 90/366/CEE⁸⁵ – esta última posteriormente substituída pela Diretiva n.º 93/96/CEE⁸⁶ e todas elas substituídas pela Diretiva n.º 2004/38/CE⁸⁷ –, que para além de regularem o direito de residência dos trabalhadores e estudantes comunitários, alargaram este direito aos nacionais dos Estados-membros que dele antes não se beneficiavam por força das disposições de direito comunitário⁸⁸.

É neste ímpeto de reforma que, com vistas a aprofundar os princípios estruturantes de política comunitária bem como reforçar a cooperação intergovernamental entre os Estados-membros nos domínios não cobertos pela CEE⁸⁹, fora convocada uma conferência intergovernamental cuja conclusão ensejou a adoção do Ato Único Europeu (AUE).

Mesmo sem nenhuma referência expressa à cidadania europeia, o AUE instituiu um mercado único europeu como um espaço livre de fronteiras em que a livre circulação de pessoas estaria devidamente garantida⁹⁰. Destarte, mesmo sem chegar a uma conclusão sobre a efetiva abrangência do instituto da cidadania europeia, importante foi o consenso atingido pelos Estados-membros em referir,

⁸⁰ PIÇARRA, Nuno. A Política de Fronteiras..., p. 941.

⁸¹ Publicada no Jornal Oficial da União Europeia em 24 de Janeiro de 1989, n.º L 019, p. 16-23.

⁸² Publicada no Jornal Oficial da União Europeia em 30 de Setembro de 2005, n.º L 255, p. 22-142.

⁸³ Publicada no Jornal Oficial da Comunidade Europeia em 13 de Julho de 1990, n.º L 180, p. 26-27.

⁸⁴ Ibidem, p. 28-29.

⁸⁵ Ibidem, p. 30-31.

⁸⁶ Publicada no Jornal Oficial da União Europeia em 18 de Dezembro de 1993, n.º L 317, p. 59-60.

⁸⁷ Publicada no Jornal Oficial da União Europeia em 30 de Abril de 2004, n.º L 158, p. 77-123.

⁸⁸ Piçarra, Nuno. “Cidadania europeia...”, p. 192.

⁸⁹ RAMOS, Rui Manuel Gens de Moura. *Das Comunidades à...*, p. 153.

⁹⁰ Cfr. art. 13.º do Ato Único Europeu, publicado no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* em 29 de Julho de 1987, 30.º ano, p. 7.

ainda que no preâmbulo do documento em menção, o respeito aos Direitos do Homem tal como ele está consagrado nas legislações dos Estados-membros, bem como nos tratados e convenções firmados sobre a matéria, a exemplo da Carta Social Europeia, da Convenção Europeia para Proteção aos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (CEDH) e da Carta das Nações Unidas (ONU)⁹¹.

Uma última referência merece ser feita em observação ao desenvolvimento da ideia de cidadania europeia no seio da CEE. Com efeito, foi de grande relevância o papel desempenhado pelo então Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (TJCE) com vistas a possibilitar um entendimento mais sedimentado em torno da cidadania europeia e, conseqüentemente, aprimorar os contornos do direito à livre circulação e à não discriminação.

Fomentado principalmente pela inicial omissão do TCEE em relação aos direitos fundamentais, à exceção evidentemente das liberdades econômicas que fundamentaram a sua criação, o TJCE teve uma forte influência na construção e na incorporação da cidadania europeia ao tratado constitutivo da comunidade.

Atento à omissão perpetrada pelo TCEE em matéria de direito fundamentais, Vital Moreira enumera três razões principais para que este tratado não tenha abarcado a questão dos direitos fundamentais em sua plenitude. A primeira delas consiste no entendimento dominante, à época de adoção do TCEE, de que a garantia dos direitos fundamentais deriva tão somente da relação entre os Estados e seus cidadãos, sendo inconcebível neste contexto uma intervenção direta nos direitos individuais por parte de organismos internacionais. A segunda razão apontada pelo autor em menção consiste no caráter limitado da CEE, voltada especialmente para questões de integração e políticas estritamente econômicas. Por último, este autor aponta para o ideal compartilhado entre os Estados-membros de que todos eles seriam Estados democráticos, e que portanto seriam capazes de garantir a proteção dos direitos fundamentais de seus cidadãos de forma autônoma, isto sem falar que já havia sido instituído um sistema europeu próprio de proteção de direitos humanos, designadamente através da CEDH adotada em 1950⁹².

⁹¹ Ibidem, p. 2.

⁹² Cfr. MOREIRA, Vital. *Os direitos fundamentais na União Europeia*. Texto revisto da comunicação apresentada no “Encontro Portugal – Brasil de Direito Constitucional”, realizado na cidade de Salvador

Gradualmente, contudo, verificou-se que as atividades normativas e administrativas da CEE tinham o condão de afetar não somente as liberdades de matiz econômica, tais como a liberdade de empresa ou a liberdade de trabalho, mas todas as demais liberdades decorrentes dos direitos fundamentais, à exemplo da liberdade de circulação e residência dos indivíduos, ou ainda das liberdades políticas.

Aproveitando-se ainda dos ensinamentos do professor Vital Moreira, três foram os fatores suscitados por este autor que tornariam possível o alargamento dos direitos consagrados pelo TCEE. Em primeiro lugar está o fato de que, desde a sua origem as instituições comunitárias estariam dotadas de poderes de autoridade, exercidos nomeadamente através de atos normativos, administrativos e jurisdicionais. Em segundo lugar, este autor aponta para o princípio da prevalência do direito comunitário sobre o direito interno, cuja decorrência mais importante seria o efeito direto que as normas e decisões comunitárias gozam na ordem jurídica interna dos Estados-membros. Em terceiro lugar restaria o caráter progressivo das atribuições e competências inerentes à CEE⁹³.

Enfim, conforme defendido por Vital Moreira, a suscitação de questões em âmbito comunitário com o fito de impulsionar medidas destinadas à proteção dos direitos fundamentais foi um fenómeno inevitável à medida que o âmbito de aplicação do TCE se alargava⁹⁴. No que tange especialmente às liberdades políticas, Aline Beltrame de Moura explica que “com o aumento da esfera de competência da Comunidade e a ampliação de suas organizações, a necessidade de tutelar direitos de natureza política aos cidadãos da União tornou-se inevitável”⁹⁵.

Uma das primeiras manifestações por parte do TJCE em que resta clara a sua observância pelos direitos fundamentais individuais, entendidos como princípios gerais do direito comunitário, remete ao acórdão *Stauder*⁹⁶. Neste

(Brasil) nos dias 3, 4 e 5 de Setembro de 2002, disponibilizado no âmbito do IV Curso de Pós-Graduação em Direitos Humanos pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, p. 2.

⁹³ Ibidem, p. 3.

⁹⁴ Ibidem, loc. cit..

⁹⁵ MOURA, Aline Beltrame de. “Os direitos do cidadão europeu como instrumento de inserção destes no espaço público comunitário”. *Espaço Jurídico*, Joaçaba, v. 10, n. 1, p. 129-152, Jan/Jun. 2009, 134.

⁹⁶ Acórdão do TJCE de 12 de Novembro de 1969 no Processo 29/69, disponível em <<http://eur-lex.europa.eu/>>. Acesso em 10 Jan. 2014.

acórdão, ao decidir sobre uma questão suscitada por um tribunal administrativo alemão, o TJCE entendeu de forma um tanto inédita que é seu dever zelar pela proteção dos direitos fundamentais tal como estes estão consagrados no direito comunitário. Ainda, em relação ao respeito pelos direitos fundamentais no plano comunitário, o acórdão *Internationale Handelsgesellschaft*⁹⁷ também vincula o respeito aos direitos fundamentais em termos semelhantes ao acórdão anterior, acrescentando que não é relevante para a salvaguarda destes direitos por parte da CEE o fato de se tratarem de direitos originados nas tradições dos Estados-membros. Este argumento foi reforçado e ampliado pelo acórdão *Nold*⁹⁸, em que, além de frisar estes dois fundamentos já mencionados, evoca igualmente as indicações fornecidas pelos tratados internacionais em que os Estados-membros sejam signatários para efeito das medidas a serem adotadas em matéria de direitos fundamentais. É o que se depreende deste último acórdão em menção, que ora se transcreve:

Como este Tribunal já afirmou, os direitos fundamentais são parte integrante dos princípios gerais do direito, cuja observância lhe incumbe garantir.

O Tribunal, ao garantir a proteção destes direitos, deve inspirar-se nas tradições constitucionais comuns aos Estados-membros e não pode, assim, admitir medidas incompatíveis com os direitos fundamentais reconhecidos e garantidos pelas constituições destes Estados.

Os instrumentos internacionais relativos à proteção dos direitos do homem, em que os Estados-membros colaboraram ou a que aderiram, podem igualmente dar indicações que é conveniente tomar em consideração no âmbito do direito comunitário.⁹⁹

Desta forma, o que se percebe a partir da análise dos acórdãos mencionados é que o TJCE defendeu a incorporação da proteção aos direitos fundamentais no âmbito comunitário, fazendo com que a CEE gradualmente perdesse o seu caráter exclusivamente econômico para assimilar um caráter mais social e até político. Este fenômeno pode ser observado notadamente com relação ao alargamento do âmbito

⁹⁷ Acórdão do TJCE de 17 de Dezembro de 1970 no Processo 11/70, disponível em <<http://eur-lex.europa.eu/>>. Acesso em 10 Jan. 2014.

⁹⁸ Acórdão do TJCE de 14 de Maio de 1974 no Processo 4/73, disponível em <<http://eur-lex.europa.eu/>>. Acesso em 10 Jan. 2014.

⁹⁹ Ibidem, p. 290.

subjetivo das regras atinentes à liberdade de circulação e não discriminação baseada na nacionalidade.

Efetivamente, o TJCE deu uma interpretação ao conceito de trabalhador constante do TCEE de maneira a abarcar também outras categorias de indivíduos que pela literalidade deste tratado não estariam contempladas pelo direito à livre circulação. É o que consta do acórdão *Cowan*¹⁰⁰ em que o TJCE, fundamentando-se no princípio da não discriminação enunciado no artigo 7º. do TCEE, entendeu que o nacional de um Estado-membro que seja destinatário de serviços prestados em outro Estado-membro também deve usufruir do direito à livre circulação.

Ainda sob o fundamento da não discriminação, o TJCE entendeu no acórdão *Prodest*¹⁰¹ que as normas comunitárias atinentes à livre circulação de trabalhadores – em especial o Regulamento n.º 1612/68 do Conselho relativo à livre circulação de trabalhadores na Comunidade¹⁰² – devem ser interpretadas no sentido de que um trabalhador de um Estado-membro que seja empregado de um empreendimento estabelecido em outro Estado-membro goza dos direitos inerentes à segurança social nos mesmos parâmetros que os nacionais deste último Estado, ainda que este trabalhador tenha sido destacado temporariamente para o exercício de funções em um estado terceiro. Também nesse sentido o acórdão *Ministère Public v. Gilbert Even and Office National des Pensions pour Travailleurs Salariés*¹⁰³.

Em outra célebre decisão proferida pelo TJCE denominado de acórdão *Raulin*¹⁰⁴, este tribunal entendeu que não deixam de ser considerados como trabalhadores comunitários, e portando detentores do direito à livre circulação, aqueles nacionais de outros Estados-membros que deixem o seu emprego no

¹⁰⁰ Acórdão do TJCE de 2 de Fevereiro de 1989 no Processo 186/87, disponível em <<http://eur-lex.europa.eu/>>. Acesso em 10 Jan. 2014.

¹⁰¹ Acórdão do TJCE de 12 de Julho de 1984 no Processo 237/83, disponível em <<http://eur-lex.europa.eu/>>. Acesso em 10 Jan. 2014.

¹⁰² Publicado no Jornal Oficial da Comunidade Europeia em 19 de Outubro de 1968, nº L 257, edição especial portuguesa, capítulo 5, fascículo 1, p. 77-87.

¹⁰³ Acórdão do TJCE de 31 de Maio de 1979 no Processo 207/78, disponível em <<http://curia.europa.eu/>>. Acesso em 10 Jan. 2014.

¹⁰⁴ Acórdão do TJCE de 26 de Fevereiro de 1992 no Processo C-357/89, disponível em <<http://curia.europa.eu/>>. Acesso em 10 Jan. 2014.

Estado-membro de residência com a finalidade de se dedicar a estudos em tempo integral.

Dando continuidade ao entendimento de que os direitos fundamentais devem ser resguardados pelo TJCE, no acórdão *Comissão c. Bélgica*¹⁰⁵ este tribunal entendeu que o direito à educação, mais precisamente a garantia do acesso à educação deve ser praticada nos Estados-membros em observância das regras comunitárias, estando desta forma sujeita ao princípio da não discriminação supramencionado e da livre circulação. Neste caso o tribunal concluiu que quaisquer medidas adotadas por um Estado-membro destinadas a dificultar o acesso dos nacionais de outros Estados-membros aos cursos de ensino em geral, privilegiando desta forma os seus nacionais, confronta diretamente com o escopo do TCEE. Outra decisão a respeito do direito de residência dos estudantes provenientes de outros Estados-membros consta do acórdão *Parlamento c. Conselho*¹⁰⁶ em que o TJCE concluiu que o direito de residência destes estudantes perdura por todo o tempo de sua formação.

Com relação à possibilidade de medidas excepcionais que limitem a liberdade de circulação garantida pelo TCEE sob a justificativa de manutenção da ordem, da segurança ou da saúde pública, prevista no artigo 48.º, n.º 3 do TCEE, o TJCE sempre demonstrou dispensar uma interpretação restritiva da cláusula em menção, conforme se observa do sumário do acórdão *Regina c. Pierre Bouchereau*, em que se lê:

Na medida em que pode justificar certas restrições à livre circulação das pessoas sujeitas ao direito comunitário, o recurso por uma autoridade nacional à noção de ordem pública pressupõe, em todo o caso, a existência, afora a perturbação da ordem social que qualquer infracção à lei constitui, de uma ameaça real e suficientemente grave, que afete um interesse fundamental da sociedade.¹⁰⁷

¹⁰⁵ Acórdão do TJCE de 27 de Setembro de 1988 no Processo 42/87, disponível em <<http://curia.europa.eu/>>. Acesso em 10 Jan. 2014.

¹⁰⁶ Acórdão do TJCE de 7 de Julho de 1992 no Processo C-295/90, disponível em <<http://curia.europa.eu/>>. Acesso em 15 Jan. 2014.

¹⁰⁷ Acórdão do TJCE de 27 de Outubro de 1977 no Processo 30/77, disponível em <<http://curia.europa.eu/>>. Acesso em 15 Jan. 2014.

No que tange às justificativas de limitações à liberdade de circulação ora em menção, Nuno Piçarra salienta que, conforme a jurisprudência do TJCE, seria vedado aos Estados-membros invocar a reserva de ordem pública com o objetivo de expulsar ou proibir a residência de nacionais de outro Estado-membro por questões relacionadas ao exercício de direitos, a exemplo dos direitos políticos ou sindicais. Nesta ótica, o autor em referência explica que, em virtude do direito comunitário, pode argumentar-se pela desobrigação da neutralidade política por parte dos nacionais de outros Estados-membros, considerado pelo direito internacional público como um princípio legítimo¹⁰⁸.

Em suma, os esforços desenvolvidos pelo TJCE no sentido de alargar o âmbito subjetivo dos direitos previstos no TCEE, bem como de conferir um caráter mais social e político a este tratado, agora já vinculado à proteção dos direitos fundamentais, repercutiram diretamente no entendimento que ia se sedimentando em torno de uma cidadania europeia, conforme se tentou demonstrar. Inúmeras são as decisões deste tribunal que interferiram de alguma forma no conteúdo adquirido por este instituto, de forma que seria uma tarefa extremamente árdua abordá-los na sua totalidade.

De qualquer forma, a noção que se pretende frisar por ora é a de que o papel desempenhado pelo TJCE foi de extrema importância para o desenvolvimento da cidadania europeia, que como se verá, basicamente incorporou direitos preexistentes no ordenamento comunitário, fundados nas iniciativas legislativas mencionadas anteriormente e sobretudo na atuação daquele tribunal.

3.2 FORMALIZAÇÃO E CONTEÚDO

Se com os esforços perpetrados pelo TJCE e demais instituições comunitárias no sentido de alargar o âmbito de aplicação das normas do TCEE já era possível suscitar algumas incertezas a respeito do caráter exclusivamente econômico deste tratado, com a assinatura do Tratado de Maastricht no ano de 1992, resta inequívoca a assimilação de uma índole política pela então rebatizada

¹⁰⁸ PIÇARRA, Nuno. “Cidadania europeia...”, p. 200-201.

Comunidade Europeia (CE). Isto, contudo, decorre menos das inovações no conteúdo dos direitos consagrados em matéria de cidadania – artigos 8.º a 8.º-E do recém intitulado Tratado que institui a Comunidade Europeia (TCE), adotados por força do TUE – do que propriamente da sua expressa previsão em sede de direito comunitário originário¹⁰⁹.

É que conforme já mencionado, à exceção dos direitos de participação política consagrados nos artigos 8.º-B e 8.º-D, segundo parágrafo, do TCE, o conteúdo dos direitos relacionados ao instituto da cidadania europeia previsto neste tratado não modifica sensivelmente o regime já vigente pelo direito secundário da CEE.

Com efeito, no que diz respeito à livre circulação e permanência dos cidadãos europeus no território dos Estados-membros, a previsão do novo artigo 8.º-A do TCE apenas cuidou de reafirmá-los tal como já estavam em aplicação no espaço comunitário, ressaltando contudo a devida observância das limitações previstas pelo direito comunitário.

No que tange às condicionantes comunitárias do direito à livre circulação e residência, cumpre registrar a dúvida pertinente a que a adoção do TUE deu origem quanto à aplicabilidade da comprovação de suficiência dos meios de subsistência, prevista nas supracitadas Diretivas n.ºs 364/90/CEE, 356/90/CEE e 366/90/CEE como uma limitação daquele direito. Autores como Rui de Moura Ramos chegaram a defender que a condicionante em menção teria perdido a sua eficácia por força da entrada em vigor do TUE, uma vez que ao tempo da adoção das Diretivas mencionadas, anteriores a este tratado, o legislador comunitário não estaria obrigado à consagração do direito à livre circulação. Sendo assim, este autor entende que uma limitação ao direito de livre circulação não poderia preceder o próprio direito a que condiciona¹¹⁰⁻¹¹¹.

¹⁰⁹ Cfr. Art. 8.º, n.º 1 do TCE (versão Maastricht) donde se lê “É instituída uma cidadania da União. É cidadão da União qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado-membro.”. UNIÃO EUROPEIA. Tratado da União Europeia. Publicado no Jornal Oficial das Comunidades Europeias, série C, nº 191, em 29 de Julho de 1992, disponível em <<https://infoeuropa.euroid.pt>>. Acesso em 20 Jan. 2014.

¹¹⁰ RAMOS, Rui Manuel Gens de Moura. *Das Comunidades à...*, p. 348.

¹¹¹ Em sentido diferente, Nuno Piçarra entende que a necessidade de comprovação de suficientes meios de subsistência não deixou de constituir uma limitação plausível do direito à livre circulação por força da entrada em vigor do TUE, tendo em vista principalmente a vontade política declarada entre todos os Estados-

Seja como for, o próprio autor em referência admite a possibilidade de reafirmação da condicionante de suficientes meios de subsistência em subsequente legislação de aplicação¹¹². E foi exatamente o que aconteceu com a adoção da também já mencionada Diretiva n.º 2004/38/CE, que põe fim a esta questão ao prever novamente tal limitação para períodos de residência superiores a três meses¹¹³. O referido instrumento vai mais além ao clarificar e reunir em um único documento diversas normas em matéria de livre circulação e residência contidas no direito secundário da UE.

O n.º 2 do artigo 8.º-A do TCE na redação que lhe foi dada pelo Tratado de Maastricht prevê que o Conselho, sob proposta da Comissão e após parecer favorável do Parlamento Europeu poderá adotar disposições destinadas a facilitar o exercício do direito à livre circulação. Trata-se de uma cláusula que, conforme salientado por Rui de Moura Ramos, veio reforçar o caráter dinâmico do direito em causa¹¹⁴.

Com a adoção do Tratado de Amsterdam em 1997 e a consequente incorporação do Acordo Shengen ao acervo comunitário, a liberdade de circulação e residência passou a ser exercida no quadro do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça (ELSJ) estabelecido por aquele acordo, e o seu exercício tem implicações em diversas áreas do direito da União¹¹⁵⁻¹¹⁶. Com isso, tal como salienta Nuno Piçarra, uma vez adotadas as medidas compensatórias ou de acompanhamento necessárias para o efeito, todos os Estados-membros ficaram obrigados pelo Direito da UE a suprimir os controles de pessoas nas suas fronteiras internas, à exceção do

membros de repartição equitativa dos encargos com a segurança social decorrentes do exercício do direito ora em menção. Cfr., PIÇARRA, Nuno. “Cidadania europeia...”, p. 508.

¹¹² RAMOS, Rui Manuel Gens de Moura. *Das Comunidades à...*, loc. cit.

¹¹³ Cfr. Art. 7.º, n.º 1, alínea b) da Diretiva n.º 2004/38/CE. Dentre outros, este artigo evidencia a ideia assente nesta Diretiva e compactuada pelos Estados-membros de que os direitos à livre circulação e residência não podem implicar numa sobrecarga para o sistema de segurança social de um Estado-membro.

¹¹⁴ RAMOS, Rui Manuel Gens de Moura. Op. cit., p. 347.

¹¹⁵ MACHADO, Jónatas E. M. *Direito da União Europeia*. 1.ª ed., Coimbra: Wolters Kluwer Portugal e Coimbra Editora, 2010, p. 247.

¹¹⁶ Atualmente o Acordo Shengen abrange todos os Estados-membros, à exceção do Reino Unido e Irlanda que só aplicam as normas referentes à cooperação policial e judiciária, e quatro Estados não comunitários (Islândia, Liechtenstein, Noruega e Suíça). Cfr., Ibidem, p. 247-248. No que tange à Dinamarca, esta encontra-se em uma situação particular, uma vez que, apesar de ser parte contraente do Acordo Shengen, não participa da adoção de medidas propostas em aplicação do Título V da parte III do TFUE, referente ao ELSJ.

Reino Unido e Irlanda¹¹⁷. Ainda, o Tratado de Amsterdam colocou as políticas de naturalização, imigração, refúgio e asilo sob a égide do terceiro pilar da União¹¹⁸, medida que inegavelmente possibilitou o desenvolvimento de uma centralidade progressiva no domínio destas matérias¹¹⁹.

Atualmente o direito de residência e livre circulação dos cidadãos europeus está consagrado, dentre outros, nos artigos 20.º, n.º 2, alínea *a* e 21.º do TFUE – antigo TCE, renomeado por ocasião do Tratado de Lisboa – bem como no artigo 45.º, n.º 1 da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia (CDFUE), cuja influência operada no instituto da cidadania europeia ainda será melhor explicitada¹²⁰. Destarte, o direito de circular e permanecer livremente nos territórios dos Estados-membros encontra-se regulado também pela supramencionada Diretiva n.º 2004/38/CE.

No que tange ao exercício deste direito por nacionais de Estados terceiros, inúmeros são os dispositivos que devem ser levados em conta para a sua delimitação. Além da previsão constante do n.º 2 do artigo 45.º da CDFUE, também o Acervo Shengen, bem como os artigos 77.º a 80.º do TFUE que cuidam das políticas desenvolvidas em matéria de controle fronteiriço, asilo e imigração são alguns dos instrumentos que regulam o direito à entrada e à saída do território dos Estados-membros relacionado àqueles indivíduos¹²¹.

Diferente do que ocorre no artigo anterior, o artigo 8.º-B do TCE tem um traço fortemente inovador. Efetivamente, tratou-se da primeira vez que prerrogativas eminentemente políticas foram consagradas no direito primário da CE. Pela relevância que o direito em questão opera no instituto da cidadania e, consequentemente, nos direitos fundamentais dos indivíduos, a previsão a que ora nos debruçamos constitui, nas palavras de Nuno Piçarra, “o mais significativo de todos”¹²² os direitos previstos pelo TUE em matéria de cidadania.

¹¹⁷ PIÇARRA, Nuno. A Política de Fronteiras..., p. 949.

¹¹⁸ BENHABIB, Seyla. *The Right of Others...*, p. 149.

¹¹⁹ KRIEKEN apud BENHABIB, Seyla. Op. cit., p. 150. Também neste sentido, PIÇARRA, Nuno. Op. cit., p. 950.

¹²⁰ A propósito da CDFUE, ver infra no presente ponto.

¹²¹ MACHADO, Jónatas E. M. *Direito da União...*, p. 249.

¹²² PIÇARRA, Nuno. “Cidadania europeia..., p. 188.

O direito dos nacionais de outros Estados-membros de eleger e ser eleito nas eleições municipais – n.º 1 do artigo 8.º-B –, bem como nas eleições do Parlamento Europeu – n.º 2 do mesmo artigo –, nas mesmas condições que os nacionais do seu Estado de residência, representa um grande salto para a assimilação de uma identidade europeia. Isto porque, ao incorporar em seu tratado constitutivo as medidas sugeridas pelo Comitê Adonnino já na década de oitenta, a CE possibilitou que seus cidadãos interferissem diretamente na esfera política da Comunidade e dos Estados-membros em que residam, implicando “não só a alteração da base subjetiva de representação política a nível autárquico em cada Estado membro, mas também o acesso de nacionais de outros Estados membros a ‘empregos na Administração Pública’ no Estado de residência”¹²³.

Rui Manuel de Moura Ramos esclarece que “os direitos de participação em causa reforçam o sentimento de integração do cidadão europeu na comunidade em que se insere pela residência”¹²⁴, o que se daria por intermédio da participação do não nacional nas eleições municipais, além do que “facilitam a sua intervenção na vida da própria União (mediatamente, por via da ação do Parlamento Europeu, no caso das eleições para esta instituição)”¹²⁵. Francesca Menegazzi Munari, por sua vez, entende que o significado e a funcionalidade dos direitos de participação inseridos pelo TUE ligam-se com a melhor inserção dos cidadãos europeus nas comunidades em que residam, complementando, portanto, o direito à livre circulação e residência¹²⁶.

Estas previsões em matéria de direitos políticos ilustram o modo como a cidadania europeia passou a interferir diretamente na esfera de liberdade individual dos cidadãos europeus, a despeito da nacionalidade do cidadão em causa¹²⁷. Percebe-se portanto que, ao menos no que diz respeito aos direitos políticos, consagrados de forma inovadora no TUE, a cidadania europeia dissocia-se da noção de nacionalidade a fim de conferir novos direitos aos cidadãos da recém criada UE.

¹²³ Ibidem, p. 510.

¹²⁴ RAMOS, Rui Manuel Gens de Moura. *Das Comunidades à...*, p. 351.

¹²⁵ Ibidem. Loc. cit.

¹²⁶ MUNARI apud MOURA, Aline Beltrame de. “Os direitos do cidadão europeu...”, p. 135.

¹²⁷ Em que pesem as considerações acerca do certo grau de discricionariedade que os Estados-membros gozam para definir quem serão os beneficiários da cidadania europeia.

Atualmente, para além das previsões contidas nos artigos 20.º, n.º 2, alínea *b* e 22.º do TFUE, bem como nos artigos 39.º e 40.º da CDFUE, o direito de sufrágio para o Parlamento Europeu encontra-se regulado na Diretiva n.º 93/109/CE¹²⁸ – com as alterações introduzidas pela Diretiva n.º 2013/1/UE¹²⁹ – e o direito de sufrágio para as eleições municipais encontra-se regulado na Diretiva n.º 94/80/CE¹³⁰ – com as alterações introduzidas pelas Diretivas n.ºs 96/30/CE¹³¹, 2006/106/CE¹³² e 2013/19/UE¹³³, bem como pela Decisão de Execução n.º 2012/412/UE¹³⁴ e pelo ato que regulou o alargamento de 15 para 25 Estados-membros¹³⁵.

O artigo 8.º-C do TCE na redação conferida pelo Tratado de Maastricht consagra o direito à proteção diplomática e consular a todos os cidadãos europeus por qualquer Estado-membro quando o país da nacionalidade do indivíduo necessitado não estiver representado em um Estado terceiro. Trata-se aqui de um direito conferido aos cidadãos europeus cujo exercício liga-se ao reconhecimento externo da cidadania europeia e que portando depende do acordo com os países terceiros em que a representação esteja em causa¹³⁶, uma vez que o próprio artigo prevê que os Estados-membros devem estabelecer entre si as regras e negociações internacionais necessárias para a garantia da proteção consular.

Tal como já referido, o conteúdo do direito em causa não constitui uma verdadeira inovação uma vez que um mecanismo semelhante já estava previsto nas Convenções de Viena sobre as relações diplomáticas e sobre as relações consulares, adotadas respectivamente nos anos de 1961 e 1963¹³⁷.

¹²⁸ Publicada no Jornal Oficial da União Europeia em 30 de Dezembro de 1993, n.º L 329, p. 34-38.

¹²⁹ Publicada no Jornal Oficial da União Europeia em 26 de Janeiro de 2013, n.º L 26, p. 27-29.

¹³⁰ Publicada no Jornal Oficial da União Europeia em 31 de Dezembro de 1994, n.º L 368, p. 38.

¹³¹ Publicada no Jornal Oficial da União Europeia em 22 de Maio de 1996, n.º L 122, p. 14.

¹³² Publicada no Jornal Oficial da União Europeia em 20 de Dezembro de 2006, n.º L 363, p. 409.

¹³³ Publicada no Jornal Oficial da União Europeia em 10 de Junho de 2013, n.º L 158, p. 231.

¹³⁴ Publicada no Jornal Oficial da União Europeia em 20 de Julho de 2012, n.º L 192, p. 29.

¹³⁵ Ato relativo às condições de adesão da República Checa, da República da Estónia, da República de Chipre, da República da Letónia, da República da Lituânia, da República da Hungria, da República de Malta, da República da Polónia, da República da Eslovénia e da República Eslovaca e às adaptações dos Tratados em que se funda a União Europeia, publicado no Jornal Oficial da União Europeia em 23 de Setembro de 2003, n.º L 236, p. 33.

¹³⁶ PIÇARRA, Nuno. “Cidadania europeia...”, p. 514-515.

¹³⁷ MOURA, Aline Beltrame de. “Os direitos do cidadão europeu...”, p. 138.

Curioso contudo é o fato de que, apesar de fundamentar-se no TUE, o direito em causa não depende de uma atuação das instituições comunitárias ou mesmo de uma atuação coletiva por parte dos Estados-membros, mas tão somente da atuação potencial de cada Estado-membro isoladamente¹³⁸. Esta solução não parece coadunar com a integração objetivada pelos tratados da UE. De fato, a forma como o direito à proteção consular foi consagrado no TUE é passível de críticas quanto à falta de uma proteção comum por parte da UE, o que só reforçaria o sentimento de integração e de pertencimento dos seus cidadãos.

Atualmente o direito em questão encontra-se consagrado nos artigos 20.º, n.º 2, alínea c e 23.º do TFUE, assim como no artigo 46.º da CDFUE, e é regido pelos diversos acordos de atuação entre os Estados-membros e países terceiros, bem como pela Decisão n.º 95/553/CE relativa à proteção dos cidadãos da União Europeia pelas representações diplomáticas e consulares¹³⁹. Esta última estabelece algumas situações em que um cidadão da União poderia requerer a proteção consular. O seu rol de previsões no entanto não é taxativo, cabendo a UE o aprimoramento progressivo de tais medidas de proteção. A respeito da proteção diplomática e consular cumpre ainda registrar a criação de um grupo de trabalho responsável pela cooperação consular, o “COCON”, e da adoção de um Livro Verde sobre a proteção diplomática e consular dos cidadãos da União Europeia nos países terceiros¹⁴⁰.

Os últimos direitos referentes à cidadania europeia incorporados ao TCE pelo Tratado de Maastricht, previstos em seu novo artigo 8.º-D, constituem-se nos direitos de petição ao Parlamento Europeu e de queixa ao Provedor de Justiça. Diferente dos demais direitos já mencionados, o seu exercício é facultado a qualquer pessoa – singular ou coletiva – residente ou estabelecida estatutariamente em um Estado-membro. Conforme assevera Jónatas Machado, por tratar-se de um direito passível de ser exercitado por qualquer pessoa, a previsão dos direitos de petição ao Parlamento Europeu e de queixa ao Provedor de Justiça transcende a

¹³⁸ Cfr. RAMOS, Rui Manuel Gens de Moura. *Das Comunidades à...*, p. 353. Também neste sentido, MOURA, Aline Beltrame. “Os direitos do cidadão europeu...”, p. 137.

¹³⁹ Publicada no Jornal Oficial da União Europeia em 28 de Dezembro de 1995, n.º L 314, p 73-76.

¹⁴⁰ Publicado no Jornal Oficial da União Europeia em 10 de Fevereiro de 2007, n.º C 30, 50.º ano, p. 8.

própria cidadania europeia ¹⁴¹. A este respeito, Nuno Piçarra destaca o enfraquecimento da nacionalidade de um Estado-membro como pressuposto para o exercício destes direitos de cidadania europeia, contribuindo para uma priorização do indivíduo enquanto sujeito do direito comunitário ¹⁴².

O primeiro deles, que versa sobre o direito de petição, não constitui uma inovação, mas tão somente a sua ascensão a direito primário da União vez que o seu alcance já estava delimitado pelo do Regimento do Parlamento Europeu ¹⁴³. Trata-se aqui de uma previsão cujo conteúdo tende a aproximar ainda mais os cidadãos do processo de decisão comunitária ¹⁴⁴. Neste mesmo sentido, Maria Cristina Pensovecchio entende que o direito de petição configura-se como um meio imediato de aproximação entre os cidadãos e as instituições comunitárias ¹⁴⁵.

O segundo direito previsto no artigo 8.º-D, diferente do primeiro, consagra de maneira inovadora a figura do Provedor de Justiça europeu, cujas atribuições relacionam-se com determinadas funções de fiscalização das instituições comunitárias. A recém criada figura do *ombudsman* ou Provedor de Justiça europeu, em que pese esteja vinculado ao Parlamento Europeu uma vez que é este órgão que o nomeia e define as regras gerais concernentes ao exercício das suas funções ¹⁴⁶, goza de vastos poderes de investigação, com a faculdade de solicitar documentos e interrogatórios a fim de averiguar possíveis casos de má administração das instituições comunitárias, à exceção do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) – antigo TJCE, renomeado por ocasião do Tratado de Lisboa – e dos Tribunais de Primeira Instância no exercício das suas funções jurisdicionais, bem como dos órgãos e entidades dos Estados-membros ¹⁴⁷.

Cumpra ainda ressaltar que, embora vinculado ao Parlamento Europeu, o *ombudsman* goza de total independência no exercício de suas funções frente às demais instituições comunitárias ou nacionais, inclusive o próprio Parlamento

¹⁴¹ MACHADO, Jónatas E. M. *Direito da União...*, p. 256.

¹⁴² PIÇARRA, Nuno. “Cidadania europeia...”, p. 513.

¹⁴³ Ibidem. Loc. cit. Também neste sentido, MOURA, Aline Beltrame de. “Os direitos do cidadão europeu...”, p. 141.

¹⁴⁴ Cfr. MOURA, Aline Beltrame de. Op. cit., p. 142.

¹⁴⁵ PENSOVECCHIO, Maria Cristina apud MOURA, Aline Beltrame. Op. cit., p. 142-143.

¹⁴⁶ MOURA, Aline Beltrame. Op. cit., p. 144.

¹⁴⁷ PIÇARRA, Nuno. Op. cit., p. 514.

Europeu. Atenta à configuração dos poderes atribuídos ao Provedor de Justiça europeu, Aline Beltrame de Moura salienta que a imprecisão do conceito de má administração favorece uma atuação mais ampla desta instituição, já que a generalidade do conceito pode abarcar inúmeras situações sem a necessidade de expressa e específica previsão legal¹⁴⁸.

Atualmente os direitos de petição e queixa ora em menção encontram guarida no artigo 20.º, n.º 2, alínea *d* cominados com os artigos 227.º e 228.º do TFUE, bem como nos artigos 44.º e 43.º da CDFUE. Os trabalhos do *ombudsman* europeu foram oficialmente iniciados no ano de 1995 a cargo do Sr. Jacob Söderman, ex Provedor de Justiça da Finlândia¹⁴⁹. Com a adoção do Tratado de Amsterdam, fora incrementado o direito dos cidadãos de dirigirem-se às instituições comunitárias em qualquer uma das línguas oficiais da União e de obterem uma resposta nesta mesma língua¹⁵⁰. Por fim, o direito a uma boa administração conferido pelo artigo 41.º da CDFUE veio reforçar os objetivos a serem alcançados com a previsão destes direitos.

O Tratado de Maastricht previu ainda, no novo artigo 8.º-E do TCE, um método de acompanhamento e evolução sobre a aplicação das disposições da nova Parte deste tratado, através do estabelecimento do mecanismo da elaboração de relatórios pelas instituições comunitárias e recomendações para os Estados-membros a fim de aprovar medidas destinadas ao aprofundamento dos direitos de cidadania¹⁵¹. Tais mecanismos são reafirmados atualmente pelo atual artigo 25.º do TFUE. Apesar das adaptações textuais que se fizeram necessárias, a essência do método de aprofundamento dos direitos de cidadania continua a mesma.

Em que pesem todas as contribuições que o referido Tratado de Maastricht tenha operado com relação à formalização do conteúdo dos direitos inerentes a recém consagrada cidadania europeia, este instrumento foi tão somente o ponto de partida para que os referidos direitos fossem cada vez mais aprofundados.

¹⁴⁸ MOURA, Aline Beltrame de. “Os direitos do cidadão europeu...”, p. 145.

¹⁴⁹ Ibidem, p. 146.

¹⁵⁰ Cfr. VEÇOSO, Fabia Fernandes Carvalho. A cidadania na Constituição Europeia..., p. 79.

¹⁵¹ RAMOS, Rui Manuel Gens de Moura. *Das Comunidades à...*, p. 339-340.

Com efeito, sem prejuízo das alterações pontuais provocadas pelos Tratados de Amsterdam e de Lisboa já mencionadas oportunamente – o Tratado de Nice, por sua vez, não traz qualquer alteração relevante em matéria de cidadania –, o instituto da cidadania europeia viu ainda o seu conteúdo ser alargado em ocasiões subsequentes. É o caso, por exemplo, das previsões do direito de acesso a documentos – contida nos artigos 15.º do TFUE e 42.º da CDFUE – e do direito de iniciativa legislativa consagrado no artigo 11.º, n.º 4 do TUE na versão que lhe foi dada pelo Tratado de Lisboa.

Importante ressaltar a este respeito que o conteúdo da cidadania europeia sempre esteve atrelado ao supracitado princípio da não discriminação – previsto atualmente no artigo 18.º do TFUE –, que conforme já tivemos a oportunidade de frisar, constitui-se na pedra angular da cidadania da União, conjuntamente com o princípio da livre circulação.

Em decorrência da evolução que o conceito da proibição de discriminação em razão da nacionalidade sentiu desde a sua previsão originária no Tratado de Roma, ele passou a abranger não só distinções em virtude da nacionalidade, mas também em razão do sexo, raça, religião, deficiência, idade ou orientação sexual, nos termos do artigo 19.º do TFUE. A propósito da proibição de discriminações, o então TJCE já teve a oportunidade de esclarecer que o princípio em menção proíbe “não apenas as discriminações ostensivas, baseadas na nacionalidade, mas ainda todas as formas dissimuladas de discriminação que, através da aplicação de outros critérios de distinção, conduzem, de facto, ao mesmo resultado”¹⁵².

Outra importante contribuição em sede de direitos fundamentais dos cidadãos europeus ocorreu com a adoção da já mencionada CDFUE, por ocasião da cimeira de Nice em 7 de Dezembro de 2000¹⁵³. A ideia de elaboração de uma Carta que abrigasse não só os direitos de cidadania mas também os direitos fundamentais que já estavam em vigor no âmbito da União, contudo, remonta à reunião do Conselho Europeu de Colónia, em Julho de 1999¹⁵⁴. Nesta ocasião, o Conselho

¹⁵² Cfr., Acórdão do TJCE de 26 de Junho de 2001 no Processo C-212/99, p. I-4955, disponível em <<http://eur-lex.europa.eu/>>. Acesso em 31 Jan. 2014.

¹⁵³ MOREIRA, Vital. *Os direitos fundamentais...*, p. 17.

¹⁵⁴ Ibidem, p. 16.

Europeu cuidou de delimitar com extrema precisão o âmbito objetivo da futura Carta.

Com efeito, este órgão incluiu no rol de direitos a serem consagrados os direitos fundamentais garantidos na CEDH e nas tradições constitucionais comuns aos Estados-membros enquanto princípios gerais de direito comunitário. Ainda, deveriam igualmente ser tidos em conta na elaboração da Carta os direitos econômicos e sociais tal como garantidos pela Carta Social Europeia e na Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores¹⁵⁵.

Em que pese a manifestação do Conselho Europeu, a elaboração da CDFUE ficou a cargo de um organismo *ad hoc* criado por ocasião da cimeira de Tampere neste mesmo ano, cuja composição compreendia desde representantes das instituições comunitárias, a exemplo da Comissão e do Parlamento Europeu, até representantes dos Estados-membros e dos parlamentos nacionais, além de integrantes do TJCE e do Tribunal Europeu de Direitos Humanos (TEDH)¹⁵⁶. Toda esta preocupação em envolver diversas entidades direta ou indiretamente relacionadas com o âmbito de aplicação da CDFUE, conforme salienta o professor Vital Moreira, teve como objetivo conferir uma legitimidade acrescida ao referido documento, cujo procedimento de elaboração seria marcado pela transparência e abertura ao público, tendo a CDFUE sido objeto de diversos debates nos meios universitário e midiático¹⁵⁷.

Mesmo após a sua aprovação, a CDFUE não foi imediatamente incorporada aos tratados constitutivos da UE, de forma que este documento não possuiria força vinculativa, mas tão somente o caráter de uma proclamação. Isto contudo não quer dizer que o referido instrumento não tenha operado quaisquer efeitos no ordenamento jurídico da UE¹⁵⁸.

Apesar do seu déficit inicial de força jurídica vinculativa, a CDFUE contribuiu decisivamente na forma como passou-se a interpretar os direitos

¹⁵⁵ Ibidem, loc. cit.

¹⁵⁶ Ibidem, loc. cit.

¹⁵⁷ Ibidem, p.16-17

¹⁵⁸ Ibidem, p. 23-24.

fundamentais garantidos no espaço comunitário, aí também entendidos os direitos de cidadania originariamente previstos no Tratado de Maastricht já explicitados.

Também sob o ponto de vista político já era possível reconhecer a relevância da sua proclamação através do reforço da legitimidade da UE frente a seus cidadãos, “conferindo melhores meios para contestar as atuações ilegítimas das instituições comunitárias e portanto tornando estas mais responsáveis perante os cidadãos”¹⁵⁹. Isto se torna possível precisamente pelo fato de que a CDFUE clarifica a abrangência dos direitos fundamentais garantidos pela UE, evidenciando desta forma a sua vinculação à proteção destes direitos.

De igual modo, sem prejuízo da sua inicial falta de vinculação jurídica, a importância política da CDFUE pode ser observada na medida em que os direitos nela consagrados delimitam um padrão para aferir o cumprimento das exigências comunitárias para os Estados-membros e pelos países que se candidatarem a adesão à UE¹⁶⁰.

Com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, além de expressamente restar consagrada a adesão da UE à CEDH, a CDFUE adquiriu o status de direito primário da União, sendo equiparada, portanto, aos tratados constitutivos da UE. Desta forma, a CDFUE possui hoje a mesma força vinculativa que o TUE ou o TFUE, servindo como um parâmetro de extrema importância para a consagração da proteção dos direitos fundamentais não só dos cidadãos europeus, mas de todas as pessoas, já que o seu conteúdo poderia ser facilmente adaptável a qualquer regime verdadeiramente democrático. De igual sorte, o fato de a UE ter aderido expressamente à CEDH proporcionou uma harmonização gradual entre a proteção dos direitos fundamentais prosseguida por estas duas organizações, manifestada notadamente nas jurisprudências do TJUE e TEDH.

De uma forma geral, ressalvadas as contribuições já mencionadas por ocasião das alterações provocadas pelos tratados subsequentes, o conteúdo da cidadania europeia não variou de forma significativa desde a sua formalização com o Tratado de Maastricht em 1992. A este respeito vale lembrar a previsão da cláusula

¹⁵⁹ Ibidem, p. 24.

¹⁶⁰ Ibidem, p. 25.

evolutiva constante do atual artigo 25.º do TFUE, cujo papel enfatiza a natureza dinâmica e não exaustiva deste instituto¹⁶¹, “suscetível de comportar no futuro os desenvolvimentos que o processo de integração permita consagrar.”¹⁶²

Não é difícil perceber, contudo, que a cidadania europeia possuiu ainda um caráter muito limitado em comparação com as cidadanias nacionais¹⁶³. Ainda, como tivemos a oportunidade de ressaltar, alguns dos direitos consagrados em matéria de cidadania europeia – a exemplo dos direitos de proteção diplomática e consular – dependem de medidas a serem adotadas sobretudo pelos Estados-membros. Esta dependência da atuação dos Estados-membros enfraquece o real sentido objetivado para este instituto, o que se torna ainda mais claro pela relativa sujeição da cidadania europeia às regras nacionais atinentes à nacionalidade, conforme se verá a seguir.

3.3 A RELATIVA DISSOCIAÇÃO COM A NACIONALIDADE

Apesar dos avanços preconizados nesse sentido, não se pode dizer que o reconhecimento da cidadania europeia tenha operado uma completa dissociação com o instituto da nacionalidade. Isto se deve ao fato de que a cidadania da União não desconsidera totalmente a questão da nacionalidade como fundamento para a sua concessão. Em verdade, esta ainda é tida como pressuposto necessário para ser cidadão europeu, tendo em vista o quanto disposto no artigo 20.º do TFUE, para quem só é cidadão da União aquele que tenha a nacionalidade de um Estado-membro. Em contrapartida, o artigo em menção opta por frisar a diferenciação entre a cidadania europeia e cidadania nacional, reforçando o entendimento de que a primeira não substitui a segunda.

Desta forma, em vez de definir de maneira autônoma quem seriam os beneficiários dos direitos consagrados em matéria de cidadania europeia, o TFUE

¹⁶¹ MOURA, Aline Beltrame de. “Os direitos do cidadão europeu...”, p. 146.

¹⁶² RAMOS, Rui Manuel Gens de Moura. *Das Comunidades à...*, p. 346.

¹⁶³ A este respeito convém notar que, diferentemente da liberdade de circulação garantida pela cidadania europeia, a que tivemos a oportunidade de ressaltar a possibilidade de algumas condicionantes para o seu exercício, a liberdade de circulação proporcionada pelas Constituições dos Estados-membros não comporta qualquer tipo de limitação. Cfr., PIÇARRA, Nuno. “Cidadania europeia...”, p. 509.

optou por remeter esta questão para o estatuto nacional de cada Estado-membro individualmente considerado.

Tal solução coloca a UE em uma situação um tanto insólita. De um lado, ela consagra e define os direitos de cidadania europeia, por outro, submete a definição dos seus titulares aos ordenamentos jurídicos dos Estados-membros. Desta circunstância pode-se inferir uma criticável passividade da UE, por não lhe ser possível definir o círculo de beneficiários dos direitos que consagrou¹⁶⁴. De qualquer sorte, não se pode excluir o caráter simbólico que a adoção de uma cidadania europeia representa ao reforçar “o sentimento de pertença do seu titular a uma dada entidade jurídico-política.”¹⁶⁵

Com relação à remissão operada pelo TFUE em matéria de definição dos titulares da cidadania, entretanto, esta vem sendo entendida como passível de sofrer limitações. A este respeito, Rui Manuel de Moura Ramos esclarece que se deve concluir por uma necessidade de conformação entre os ordenamentos jurídicos nacionais e os princípios gerais de direito comunitário¹⁶⁶. Isto significa dizer que efetivamente os Estados-membros têm toda a legitimidade para definir livremente as regras atinentes à nacionalidade, contudo, no que tange à determinação de seus titulares para fins de aplicação do direito comunitário, conforme aquele autor, tais regras não poderiam contrariar os ditames estabelecidos por este último, aí incluídos os direitos de cidadania.

Ainda, a Convenção Europeia sobre a Nacionalidade, aprovada em 1999, limita em certos aspectos a autonomia soberana dos Estados-membros na delimitação dos seus nacionais¹⁶⁷, visando, dentre outros fins, evitar a apatridia.

Em outras palavras, os Estados-membros não podem, por meio de seus estatutos nacionais, excluir arbitrariamente determinados indivíduos do gozo de direitos que lhes seriam garantidos por força do direito comunitário e do direito internacional. Tal argumento é reforçado pelos inúmeros problemas gerados pela

¹⁶⁴ RAMOS, Rui Manuel Gens de Moura. *Das Comunidades à...*, p. 341-342.

¹⁶⁵ Ibidem, p. 346.

¹⁶⁶ Ibidem, p. 345.

¹⁶⁷ Cfr. NEVES, Alexandra Chicharo das (2009). *Os Direitos do Estrangeiro: Respeitar os Direitos do Homem*. Dissertação de Mestrado em Ciências Jurídico-Processuais. Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade Autónoma de Lisboa, p. 46.

existência de diferentes leis de nacionalidade em cada Estado, com soluções que podem ser contraditórias entre si, e cuja adoção fatalmente enseja casos de desigualdade de tratamento entre indivíduos¹⁶⁸. Ao mesmo tempo, cada Estado-membro possui a obrigação de reconhecer o vínculo regularmente constituído pela lei da nacionalidade dos outros Estados-membros como legítimo, ainda que tais instrumentos pautem-se em elementos de conexão diversos daqueles praticados pela sua própria lei.

Tal situação conduz à dita relatividade na dissociação entre a cidadania e a nacionalidade, pois, ainda que se desvincule da noção de nacionalidade ao consagrar direitos cujo caráter comunitário assegura-lhes uma eficácia autônoma em relação à vontade soberana dos Estados-membros, o instituto da cidadania europeia ainda depende da definição do seu rol de beneficiários operada por estas entidades.

De qualquer forma, é inegável que a adoção da cidadania da União promoveu sensíveis avanços em relação aos moldes tradicionais em que o instituto da cidadania era praticado. Isto foi possível graças à sua dissociação – relativa, tal como já exposto – operada com o critério da nacionalidade e com o Estado-nação.

De fato, a consagração de direitos cujo exercício pressupõe uma identidade civil ativa¹⁶⁹, diversa daquela fundamentada pela relação com o Estado-nação, implica necessariamente na mitigação – ou mesmo na reformulação – dos poderes de soberania estadual. Direitos que antes estavam umbilicalmente vinculados ao Estado-nação, tal como a liberdade de circulação e de participação política nas eleições locais, passaram a ser exercidos concomitantemente sob a égide de uma entidade supra estatal que, dentre os seus cidadãos previamente definidos – todos os nacionais dos Estados-membros –, desconsidera e até proíbe a diferenciação com base no critério da nacionalidade para o exercício dos direitos que consagra.

Destarte, de maneira a reforçar ainda mais o entendimento ora defendido de relativa dissociação entre a cidadania europeia e nacionalidade, cada vez a UE tende a delinear uma verdadeira relação de identidade para com seus cidadãos, pautando-se fundamentalmente na garantia de proteção dos seus direitos fundamentais. Em

¹⁶⁸ MARTINS, Ana Maria Guerra. *A Cidadania na União...*, p. 13.

¹⁶⁹ BENHABIB, Seyla. *The Right of Others...*, p. 148.

outras palavras, pode-se argumentar que, sob uma perspectiva simbólica, a cidadania europeia importa no “reconhecimento de que a qualidade de pessoa humana é infinitamente mais importante do que a qualidade de membro de um determinado Estado”¹⁷⁰. Este entendimento resta ainda mais claro com a adoção da CDFUE e a sua conversão em direito primário da União, bem como pela sujeição da UE à CEDH.

Não se deve pensar, contudo, que os traços diferenciais conferidos à cidadania da União constituam propriamente uma universalização dos direitos de cidadania. Com efeito, Seyla Benhabib alerta que a dissociação entre cidadania e nacionalidade só tem sido observada com relação aos cidadãos da UE. Já com relação aos nacionais dos Estados terceiros, diz a autora, a cidadania europeia parece representar um limitador crescente do acesso aos direitos e instituições democráticas a que deu origem, reforçando a relação de necessidade de um vínculo nacional para o exercício dos direitos que consagra¹⁷¹.

Destarte, a reunião do Conselho Europeu ocorrida em Sevilha no ano de 2002 restou por concluir pela necessidade de substituir o método da cooperação intergovernamental em matérias de imigração, refúgio e asilo por políticas mais restritivas por parte dos Estados-membros¹⁷². Por outro lado, em que pesem os esforços dos Estados-membros na manutenção do seu poder de permitir ou negar o acesso dos nacionais de Estados terceiros a seu território, o que se vê na prática é o aumento das informações partilhadas e dos procedimentos para emissão de vistos em nível comunitário¹⁷³.

Sobre as consequências que a intensificação das políticas restritivas operadas em relação aos nacionais de Estados terceiros, Seyla Benhabib aponta para uma discrepância que ocorre em função do desenvolvimento da cidadania europeia. Isto porque o referido instituto cria uma situação de infundada diferenciação entre os imigrantes do espaço europeu, privilegiando por um lado a possibilidade de exercício dos direitos de cidadania europeia dos cidadãos nacionais de outros

¹⁷⁰ SILVA, Jorge Pereira da. *Direitos de cidadania...*, p. 21.

¹⁷¹ BENHABIB, Seyla. *The Right of Others...*, p. 155-156.

¹⁷² Ibidem, p. 151.

¹⁷³ Ibidem, loc. cit.

Estados-membros, ainda que estes não possuam qualquer laço efetivo com o país em que venham a residir, e dificultando, por outro lado, o exercício destes mesmos direitos pelos nacionais de Estados terceiros, alguns dos quais já possuem estreitos laços de pertencimento com o Estado-membro em que residem¹⁷⁴.

Assim, enquanto que os cidadãos europeus detêm a garantia de exercício dos direitos consagrados em matéria de cidadania europeia, com relação aos cidadãos nacionais de Estados terceiros, estes ainda não gozam de tal proteção, embora não estejam insuscetíveis de derrogações neste sentido¹⁷⁵. Há de se notar a este respeito que, em que pesem as restrições cada vez maiores nas políticas adotadas em matéria de imigração, não há como negar um certo desenvolvimento de uma integração dos nacionais de Estados terceiros com o regime de proteção de direitos da UE. A este respeito, Seyla Benhabib entende que, no futuro, mais do que a preocupação em condicionar ou mitigar os direitos dos seus imigrantes, a tendência a uma completa integração fará com que as políticas migratórias adotadas na UE tornem-se cada vez mais restritivas com relação ao controle de suas fronteiras externas¹⁷⁶.

Apesar de todos estes inconvenientes, não há como negar o argumento ora defendido de um rompimento com a tradicional concepção do instituto da cidadania operado pela adoção da cidadania europeia. De fato, até a formalização desta última, a cidadania era entendida como algo necessariamente conectado ao poder soberano dos Estados-nações individualmente considerados, chegando a confundir-se com o instituto da nacionalidade. Após o desenvolvimento da cidadania europeia, contudo, percebe-se que já é possível se extrair um novo entendimento sobre a efetiva necessidade de um vínculo direto com determinado Estado para a garantia do exercício de direitos de cidadania, tais como a participação política ou a livre circulação.

Referindo-se especialmente à repercussão da adoção do direito à livre circulação nos Estados-membros, Nuno Piçarra esclarece que, ao renunciarem o

¹⁷⁴ Ibidem, p. 153.

¹⁷⁵ É o caso por exemplo de determinados direitos políticos garantidos a cidadãos nacionais de Estados terceiros em países como a Holanda, Dinamarca, Suécia e Finlândia. Cfr. ibidem, p. 155

¹⁷⁶ BENHABIB, Seyla. *The Right of Others...*, p. 167

controle sobre suas fronteiras internas ao mesmo tempo em que passaram a compartilhar do controle sobre as fronteiras externas, estes puderam sentir uma profunda mutação nas suas identidades tradicionais de Estados-nações¹⁷⁷.

Todas estas considerações ilustram a nova tendência do instituto da cidadania na pós-modernidade. Reforçado principalmente nas últimas décadas em virtude da globalização e da intensificação dos fluxos migratórios, o reconhecimento da necessidade de proteção a determinados direitos independentemente da condição de nacional constitui-se em um dos mais recentes entendimentos acerca do desenvolvimento deste instituto.

Trata-se aqui de um choque direto com os princípios basilares da cidadania tal como esta foi concebida até boa parte do século XX, em que o regime político sempre esteve, de certa forma, sob controle do Estado através da delimitação dos seus cidadãos.

Assim, após estes argumentos em prol de uma superação da concepção tradicional de cidadania advinda com o Estado moderno, passaremos agora para a problemática referente ao papel que uma cidadania desvinculada do Estado-nação pode representar num contexto em que a globalização se intensifica.

¹⁷⁷ PIÇARRA, Nuno. A Política de Fronteiras..., p. 951.

4. CIDADANIA PÓS-NACIONAL?

4.1 DESAFIOS DE UM MUNDO GLOBALIZADO

Como já tivemos a oportunidade de mencionar, acompanhamos hoje um processo tido como irreversível, e que paulatinamente reduz a importância dos limites territoriais dos Estados ao mesmo tempo em que fomenta a transnacionalização das relações econômicas e sociais.

A globalização é um fenômeno que embora não seja recente, reveste-se atualmente de uma elevada importância, devido principalmente às novas facilidades advindas com os avanços preconizados nos setores da comunicação e transportes, bem como da velocidade em que as informações podem ser transmitidas pelo planeta, nomeadamente através da famigerada rede mundial de computadores, a *internet*. De fato, as possibilidades para a difusão de uma ideia ou informação são hoje infinitamente maiores do que eram em séculos passados.

Em um planeta em que a produção e o consumo são fatores de escala global, caracterizado por mercados cada vez mais livres e abrangentes, é natural que se observe um movimento paralelo de internacionalização de outros fatores, tais como os fluxos de bens, serviços, informações e, principalmente, pessoas. Encurtaram-se as distâncias e ampliaram-se os mercados. Com efeito, “tamanho é a velocidade com que os bens produzidos são postos à disposição, que hoje já é possível que um produto seja inventado e consumido por boa parte da população terrestre num mesmo dia.”¹⁷⁸.

Mais do que isso, a globalização provoca transformações no próprio exercício do poder estatal, limitando a soberania de várias formas. Dentre estas limitações, podemos citar os potenciais constrangimentos a que os Estados estão passíveis através do crescimento de novos atores extra estatais com capacidade suficiente para interferir no seu poder decisório¹⁷⁹. A este respeito são

¹⁷⁸ FONSÊCA, Victor de Albuquerque Feijó. “Soberania: o fim de uma premissa”. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 16, n. 2752, 13 Jan. 2011. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/18265>>. Acesso em: 18 Abr. 2014.

¹⁷⁹ A este respeito cumpre mencionar o crescente papel desempenhado por algumas entidades do poder privado, nomeadamente quando representam grandes setores econômicos de um Estado, ou por organismos

esclarecedoras as palavras de Boaventura de Sousa Santos, um dos maiores expoentes deste tema:

Nas três últimas décadas, as intensificações transnacionais conheceram uma intensificação dramática, desde a globalização dos sistemas de produção e das transferências financeiras à disseminação, a uma escala mundial, de informações e imagens através dos meios de comunicação social ou às deslocações em massa de pessoas, quer como turistas, quer como trabalhadores migrantes ou refugiados. A extraordinária amplitude e profundidade destas interações transnacionais levaram a que alguns autores as vissem como ruptura em relação as anteriores formas de interação transfronteiriças, um fenómeno novo designado por “globalização”.¹⁸⁰

Trata-se de um acontecimento com repercussões em diversas esferas da vida humana. Dentre as dimensões da globalização, pode-se fazer menção, mas sem o compromisso de exaurir todas as suas vertentes, à dimensão política, social, cultural, econômica e tecnológica. Todos estes aspectos representam tão somente diferentes formas de enxergar um mesmo fenômeno, de maneira que, para os propósitos deste trabalho, destacaremos principalmente as suas implicações nas esferas econômica, social e política.

Alguns autores preferem defini-lo levando em conta principalmente os seus aspectos econômicos, dando ênfase à internacionalização da produção industrial e da total liberdade na circulação do capital e do comércio¹⁸¹. Nesta linha, Nilton José de Souza Ferreira explica que a globalização caracteriza-se principalmente pela “mundialização da produção, da circulação e do consumo, vale dizer, de todo o ciclo de reprodução do capital.”¹⁸².

De fato, este fenômeno está incontestavelmente atrelado ao pensamento neoliberal. Isto significa dizer que a globalização pressupõe e fortalece os principais fatores defendidos por esta corrente idealista, tais como a completa liberalização

como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial. Cfr. SGARBOSSA, Luís Fernando; JENSEN, Geziela. “Globalização econômica, neoliberalismo e direitos humanos: Desafios diante da nova realidade global”. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 13, n. 1716, 13 Mar. 2008. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/11044>>. Acesso em: 19 Fev. 2014.

¹⁸⁰ SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *Globalização: Fatalidade ou Utopia?*. Porto: Edições Afrontamento, 2001, p. 31.

¹⁸¹ Cfr. GRAY, John apud SGARBOSSA, Luís Fernando; JENSEN, Geziela. Op. cit., acesso em 19 Fev. 2014.

¹⁸² FERREIRA, Nilton José de Souza. Globalização e o Direito Internacional. In: LEÃO, Adroaldo (coord.); PAMPLONA FILHO, Rodolfo (coord.). *Globalização e Direito*. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 211.

dos mercados, a competitividade, o lucro e a produção em escala global, características eminentemente neoliberais, que se espalharam por todo o mundo, notadamente a partir do esgotamento do dirigismo Estatal, em que o Estado se viu incapaz de atender às demandas assumidas com a política do bem-estar social¹⁸³.

Com relação à globalização social, por sua vez, importante notar o paulatino crescimento do número de indivíduos em contato com mais de um Estado, fenômeno este ocasionado em grande parte pela transnacionalização das relações de trabalho e pelas já mencionadas melhorias no setor de transportes. Paralelamente, conforme notado por Seyla Benhabib, novas modalidades de associação surgem, tendo como consequência a inadequação das fronteiras políticas nacionais para regulá-las¹⁸⁴.

Ainda, a ideia da dupla-nacionalidade, fortemente combatida nas primeiras décadas do século passado, passa gradualmente por um processo de aceitação na comunidade internacional, sendo cada vez mais comum o surgimento deste tipo de fenômeno¹⁸⁵. Neste contexto, o sentimento de lealdade da sociedade para com o Estado acaba por ser fortemente abalado, afetando significativamente o valor da nacionalidade e das fronteiras nacionais¹⁸⁶.

A este respeito, Saskia Sassen alerta para o fato de que o aumento dos níveis de desemprego diminui o senso de lealdade com a nação especialmente entre os jovens, posto que o mercado de trabalho constitui-se em um dos mais importantes meios de integração destes jovens à sociedade¹⁸⁷. Uma vez que não adquirem perspectiva de trabalho no seu país de origem, é natural que boa parte destes jovens busquem oportunidades em outros Estados, abrindo mão dos seus laços nacionais a fim de uma sobrevivência mais digna.

¹⁸³ FONSÊCA, Victor de Albuquerque Feijó. “Soberania:... Acesso em: 18 Abr. 2014.

¹⁸⁴ BENHABIB, Seyla. *The Right of Others...*, p. 1.

¹⁸⁵ SASSEN, Saskia. “The Repositioning of Citizenship: Emergent Subjects and Spaces for Politics”. *CR: The New Centennial Review*, Project MUSE, vol. 3, n. 2, 2003, pp. 41-66. Disponível em: <http://muse.jhu.edu/journals/new_centennial_review/v003/3.2sassen.html>. Acesso em 20 Mai. 2014, p. 45.

¹⁸⁶ Ibidem, loc. cit.

¹⁸⁷ Ibidem, p. 46.

O planeta ganhou uma nova complexidade, sobretudo diante de uma concepção de Estado soberano que data do século passado¹⁸⁸. Jean-Marie Guéhenno¹⁸⁹, talvez com algum exagero, entende que os indivíduos não se reconhecem mais como pertencentes a uma nação em específico, mas que tornaram-se cidadãos do mundo como um todo, não reconhecendo por muitas vezes os limites territoriais e políticos que lhes são impostos.

De fato, a influência da evolução e criação de novos meios de comunicação e canais de informação é tanta, que nunca foi tão fácil se manter em contato com outras partes do planeta como nos dias de hoje.

No que tange a sua vertente política, com a globalização e o consequente surgimento de grandes conglomerados econômicos criam-se mutações na ordem política mundial de forma que o Estado deixa de ser o centro exclusivo de poder político. Este, por sua vez, passa a ser exercido em conjunto com aqueles que detêm grande poder econômico, a exemplo das transnacionais, empresas de porte mundial que exercem influência direta na economia do planeta como um todo, e na dos Estados, individualmente. De fato, o que hoje se observa é uma luta incessante dos Estados para não perder o seu poder político, e consequentemente, sua soberania face às pressões econômicas emanadas por estes conglomerados¹⁹⁰.

Nesse sentido, Nilton José de Souza Ferreira¹⁹¹ alerta que no cenário internacional, o Estado democrático está deixando de exercer as funções que antes exercia. Isto se deve ao fato de que a globalização provoca a degradação das instituições e da vida política. Pouco a pouco o Estado perde os meios que detêm para o exercício de seu poder soberano em decorrência da lógica de mercado e das aspirações econômicas. “Criam-se por todo o planeta zonas alheias ao Direito, em que os grandes investidores financeiros detêm um enorme poder, em detrimento da força estatal”¹⁹².

¹⁸⁸ Apontamentos da Aula de Direito Econômico ministrada pelo professor Marcos Sampaio aos alunos de Direito da Universidade Salvador, em 30 de abril de 2010.

¹⁸⁹ GUÉHENNO, Jean-Marie. *O fim da democracia*: um ensaio profundo e visionário sobre o próximo milênio. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1994, passim.

¹⁹⁰ FONSÊCA, Victor de Albuquerque Feijó. “Soberania:... Acesso em: 18 Abr. 2014.

¹⁹¹ FERREIRA, Nilton José de Souza, *Globalização e o...*, p. 216.

¹⁹² FONSÊCA, Victor de Albuquerque Feijó. *Op. cit.*, acesso em: 18 Abr. 2014.

A respeito daquilo que alguns denominam de *migração do poder* são esclarecedoras as palavras de Daniel Sarmento:

Enfim, a globalização vem alimentando o processo de esfacelamento do Estado-Providência, na medida em que vai corroendo o seu poder de efetivamente subordinar, de modo soberano, os fatores econômicos e sociais que condicionam a vida de cada comunidade política. Cada vez mais avulta a importância de variáveis exógenas sobre a economia nacional, sobre as quais o Estado-nação não exerce nenhum poder.¹⁹³

Nesta mesma linha, Judith Gans explica que hoje é possível notar a existência de certos mecanismos capazes de constranger a soberania estatal, sobretudo a autoridade democrática dos governos eleitos, a exemplo do Banco Mundial e do FMI¹⁹⁴. Em sentido semelhante, Seyla Benhabib também se refere ao crescimento de novos atores sub e supra estatais que influenciam diretamente no exercício do poder político¹⁹⁵.

Em suma, a cidadania como reprodução de uma vinculação nacional legal e identitária, tal como foi entendida pela maior parte do século passado, confronta-se com o enfraquecimento do poder estatal na regulação de aspectos importantes de sua soberania. Intimamente ligada ao conceito de nacionalidade, a clássica noção da cidadania apresenta evidentes antagonismos com os novos modelos de configuração jurídico-social advindos da pós-modernidade.

4.2 A UNIVERSALIZAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

Paralelamente às mudanças impostas pela globalização com todas as implicações que esta traz na esfera de direitos dos indivíduos, uma importante transformação ideológica ocorreu no seio da comunidade internacional no decorrer do período pós Segunda Guerra Mundial. Isto só foi possível, em parte, devido à uma forte conscientização global neste período da necessidade de se criar um

¹⁹³ SARMENTO, Daniel. Os direitos fundamentais nos paradigmas liberal, social e pós-social (Pós-Modernidade Constitucional?). In: FERRAZ Jr., Tércio Sampaio (Coord.) *Crises e desafios da Constituição brasileira*. Rio de Janeiro: [s.n.], 2002, p. 398.

¹⁹⁴ GANS, Judith. "Citizenship in the Context of Globalization". *Immigration Policy Working Papers*, Udall Center for Studies in Public Policy, The University of Arizona, Jun. 2005, p. 2.

¹⁹⁵ BENHABIB, Seyla. *The Right of Others...*, p. 4.

mecanismo de âmbito internacional que fosse capaz de coibir práticas que atentassem contra a dignidade humana em qualquer parte do mundo.

De fato, em virtude da intensa crueldade vivenciada até a primeira metade do século passado, marcada por duas grandes guerras, teve origem um processo a que hoje se entende pela universalização – ou internacionalização – dos direitos humanos. Trata-se de uma forte tendência, política e ideológica, compartilhada entre as mais influentes democracias modernas ao fim da Segunda Grande Guerra no sentido de elevar os direitos humanos a um patamar que transcenda a discricionariedade estatal. Com efeito, acompanhou-se gradativamente um processo de mudança no foco da proteção dos direitos fundamentais, passando da figura do *cidadão* para a figura do *homem*.

Sobre a importância deste período de guerras na origem da universalização dos direitos humanos, Giselle Ferreira de Araújo argumenta que:

A lógica de todo o processo de internacionalização dos direitos humanos está no fato de que este foi o período histórico em que cruelmente aboliu-se o valor da pessoa humana o que, conseqüentemente, desencadeou a reconstrução dos direitos humanos como parâmetro, como modelo hábil a restaurar ou mesmo criar condições para uma realidade de respeito e bom senso.¹⁹⁶

Nesta mesma linha, Louis Henkin salienta que, logo após a Segunda Guerra Mundial, os tratados internacionais que tratam dos direitos humanos têm criado cada vez mais obrigações e responsabilidades para os Estados. Estas responsabilidades se relacionam ao respeito que os Estados devem dispensar aos indivíduos sujeitos à sua jurisdição¹⁹⁷.

Até mesmo antes do período pós-guerra ter possibilitado a ascensão dos direitos humanos a nível internacional, já era possível vislumbrar determinados precedentes que demonstravam uma tendência a propiciar a defesa de direitos fundamentais do ser humano em caráter internacional.

¹⁹⁶ ARAÚJO, Giselle Ferreira de. “Proteção dos Direitos Humanos por Organismos Internacionais. Controle e Coercibilidade: Tribunais Penais Internacionais”. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, Ano 15, v. 58, p. 280-305, 2007, p. 287.

¹⁹⁷ HENKIN apud PIOVESAN, Flávia. *Temas de Direitos Humanos*, 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 2003, p. 30.

Conforme explica Flávia Piovesan, “O Direito Humanitário, a Liga das Nações e a Organização Internacional do Trabalho situam-se como os primeiros marcos do processo de internacionalização dos direitos humanos.[...]”¹⁹⁸.

Desta forma, mesmo antes do estouro da Segunda Guerra Mundial, pode-se dizer que já existiam indícios de que os direitos humanos demandariam uma maior gama de mecanismos com os quais pudessem se firmar, não se restringindo à esfera de responsabilidades dos Estados, mas à de toda a comunidade internacional.

Valério de Oliveira Mazzuoli, por sua vez, atesta que o antecedente que mais contribuiu para a formação do Direito Internacional dos Direitos Humanos foi a criação da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Segundo ele, a referida organização tinha por objetivo “estabelecer critérios básicos de proteção ao trabalhador, regulando sua condição no plano internacional, a fim de assegurar padrões mais condizentes de dignidade e de bem-estar social.”¹⁹⁹.

Apesar destas considerações, pode-se dizer que o grande marco do processo de generalização da proteção internacional dos direitos humanos se deu com a publicação da Carta da ONU, assinada em 26 de junho de 1945, em São Francisco.

Muito embora consagre a não-intervenção como um dos seus princípios fundamentais, este documento tem importância fundamental na superação gradual do tradicional conceito de soberania, na medida em que a relação de um Estado para com seus cidadãos passa a ser uma questão também de responsabilidade da comunidade internacional. Com efeito, a assinatura da Carta da ONU configura-se nos primeiros passos dos direitos humanos rumo à sua internacionalização.

Diferentemente da sua antecessora – a Liga das Nações –, a ONU não se preocupa unicamente com a regulação dos conflitos bélicos e a reestruturação das relações internacionais, mas em promover em caráter global a proteção da dignidade humana, sem a qual se mostrava impossível a convivência harmoniosa dos Estados.

Nos dizeres de Flávia Piovesan:

¹⁹⁸ PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 113.

¹⁹⁹ MAZZUOLI, Valério de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público*, 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 758.

A criação das Nações Unidas, com suas agências especializadas, demarca o surgimento de uma nova ordem internacional, que instaura um novo modelo de conduta nas relações internacionais, com preocupações que incluem a manutenção da paz e segurança internacional no plano econômico, social e cultural, a adoção de um padrão internacional de saúde, a proteção ao meio ambiente, a criação de uma nova ordem econômica internacional e a proteção internacional dos direitos humanos.²⁰⁰

Em trabalho exclusivamente dedicado ao tema dos não-cidadãos, David Weissbrodt refere que a criação da ONU e o consequente desenvolvimento da modernização dos direitos humanos constituem os eventos mais significantes do último século para os direitos destes indivíduos²⁰¹.

Logo no ano seguinte à criação da Organização das Nações Unidas, em 1946, fora criada a Comissão de Direitos Humanos da ONU – atual Conselho de Direitos Humanos. Esta Comissão tinha a atribuição de confeccionar propostas e recomendações ao Conselho Econômico e Social, com enfoque em novos instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos.

É neste ímpeto de valorização internacional da dignidade humana que em Dezembro de 1948, foi proclamada a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH)²⁰². O objetivo desta Declaração consistia em complementar os propósitos expressos na Carta da ONU, notadamente com relação à proteção dos direitos fundamentais do ser humano.

De fato, a proclamação da DUDH causou um forte impacto na política global de proteção dos direitos humanos. Este impacto associa-se principalmente ao caráter inovador da referida Declaração, na medida em que conseguiu conjugar tanto as liberdades civis e políticas quanto as sociais, econômicas e culturais.

São exemplos de direitos reconhecidos pela Declaração Universal dos Direitos Humanos: a proibição da tortura; a liberdade de locomoção dentro das fronteiras de cada Estado, bem como o direito de sair e de regressar do seu país; o direito de asilo; o direito de propriedade; a liberdade de pensamento; a liberdade

²⁰⁰ PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos...*, p. 128.

²⁰¹ WEISSBRODT, David. *The Human Rights of Non-Citizens*. New York: Oxford University Press, 2008, p. 31.

²⁰² Aprovada pela Resolução 217 A-III da Assembleia Geral da ONU.

religiosa; a liberdade de opinião e expressão; dentre outros com caráter mais liberal. Em uma abordagem mais social, a Declaração também reconhece o direito ao trabalho e demais direitos relacionados com o contrato de trabalho, o direito à seguridade social, o direito à educação, o direito à cultura, o direito a ter uma nacionalidade, dentre outros.

Uma das principais contribuições que a DUDH trouxe foi a concepção até então inovadora de que os direitos humanos possuem caráter indivisível. Com efeito, compartilhamos a ideia defendida por Flávia Piovesan de que a indivisibilidade dos direitos humanos constitui uma das causas da necessidade de rearticulação da concepção tradicional de cidadania, na medida em que ineditamente tende a conferir força equitativa aos direitos de distintos campos de exercício da cidadania legal, quais sejam, o civil, o político e o social.²⁰³

Embora já tenha sido alvo de críticas quanto ao seu caráter jurídico vinculante, na medida em que fora adotada sob a forma de uma declaração, é inegável hoje o reconhecimento da DUDH como uma norma costumeira do Direito Internacional Público, sendo fonte de inspiração para a confecção de inúmeros instrumentos de proteção, além de servir como parâmetro de julgamento para juízes de todas as nacionalidades. Sendo assim, a Declaração de 1948 integra hoje o campo das normas de *jus cogens* internacional.

De uma maneira geral, pode-se dizer que a DUDH inaugurou uma espécie de fase legislativa para a elaboração de mecanismos de proteção internacional da dignidade humana. A partir dela, inúmeros tratados e convenções internacionais foram adotados com vistas a aprofundar medidas destinadas à proteção dos direitos humanos em escala global. Estes diplomas podem possuir um caráter mais genérico - a exemplo da Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio, elaborada no mesmo ano da DUDH - ou um caráter mais específico - a exemplo da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher, de 1979, ou da Convenção sobre os Direitos da Criança, de 1989.

Dentre os diplomas elaborados nesta fase, merece destaque a já mencionada Convenção Européia de Direitos Humanos, do ano de 1950, que apesar de não

²⁰³ PIOVESAN, Flávia. *Temas de Direitos Humanos*. 6ª. ed., São Paulo: Saraiva, 2013, p. 459-460.

trazer nenhuma grande inovação relativa ao campo material dos direitos já consagrados na DUDH, contribuiu fortemente com o fortalecimento da proteção dos mesmos, na medida em que instituiu a criação de determinados órgão voltados para a fiscalização e eventual julgamento das violações que porventura fossem cometidas.

O processo de adequação técnico-jurídica da DUDH só se completou com a aprovação dos Pactos Internacionais de Direitos Humanos, em 1966. Estes são representados pelo Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e seus respectivos Protocolos Facultativos, e pelo Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, todos aprovados pela Resolução 2.200 A-XXI da Assembleia Geral da ONU.

Embora os pactos internacionais a que se faz referência tenham sido consagrados em diplomas apartados, tal fato não abalou a noção de indivisibilidade dos direitos humanos, conforme explica Fábio Comparato. Este autor sustenta que a separação dos direitos de primeira e segunda geração, proposta por aqueles dois pactos, foi meramente artificial²⁰⁴.

Complementarmente, Flávia Piovesan explica que, de fato, a intenção inicial da Comissão de Direitos Humanos, assim como fora feito na DUDH, era a de elaborar um único documento, consagrando ambas as categorias de direitos humanos. Contudo, o processo de elaboração destes dois pactos foi fortemente influenciado pela vontade dos países ocidentais capitalistas, que diferenciavam as duas categorias de direitos pela forma de sua implementação. Estes argumentavam que, enquanto os direitos civis e políticos seriam autoaplicáveis, os direitos econômicos, sociais e culturais demandariam uma atuação progressiva do Estado, e que por isso, tais categorias de direitos deveriam ser objeto de diplomas jurídicos distintos²⁰⁵.

Em verdade, ambos os pactos instituíram, cada um a seu modo, um núcleo essencial a ser preservado pelo sistema de proteção dos direitos humanos. Eles

²⁰⁴ COMPARATO, Fábio Konder. *A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 280.

²⁰⁵ PIOVESAN, Flávia Cristina. *Direitos Humanos...*, p. 160-161.

trouxeram previsões que deram uma dimensão mais precisa aos direitos consagrados na DUDH.

Outra contribuição importante destes dois pactos foi a de prever o princípio da proibição do retrocesso em matéria de direitos humanos. Sobre este princípio, José Joaquim Gomes Canotilho explica que a liberdade do legislador estaria limitada pelo núcleo essencial já realizado. Quaisquer medidas que acarretem em diminuição ou anulação dos direitos que já integrem este núcleo essencial seriam, portanto, injustas²⁰⁶.

Isto significa que, uma vez que os direitos humanos sejam reconhecidos, não poderão ser objeto de revogação ou mitigação posterior, ainda que sobrevenha uma outra norma neste sentido. Além disso, mesmo nos casos em que a norma nacional seja – na prática – mais favorável do que a norma internacional, a proibição do retrocesso determina que a primeira seja aplicada em detrimento da segunda.

Por fim, cumpre registrar que o processo de internacionalização dos direitos humanos, iniciado no período pós-guerra, só foi aprimorado desde então. Com efeito, tal como se procurou demonstrar, foi grande a influência provocada pelo ideal de que a dignidade humana não se restringe aos parâmetros definidos arbitrariamente por um ou outro Estado, mas que deve ser preservada em toda a sua plenitude e em qualquer parte do globo terrestre, posto se tratar de interesse de toda a comunidade internacional. Isto, inclusive, é reafirmado nos diversos diplomas que foram promulgados desde então no intuito de complementar o arcabouço normativo de proteção dos direitos humanos, dentre os quais merece destaque a Declaração e Programa de Ação da Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, assinada em Viena, em Junho de 1993.

Feitas estas considerações, passaremos agora a examinar a questão da situação de inúmeros imigrantes pelo mundo que, por necessidade, saíram em busca de novas oportunidades em países que não o seu de origem, ficando à mercê da política de aceitação dos países de destino, onde muitas vezes não lhes são

²⁰⁶ CANOTILHO, Jose Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, [19--]. passim.

garantidos os mesmos níveis de participação política ou de proteção de seus direitos mais basilares.

4.3 FLUXOS MIGRATÓRIOS E INTEGRAÇÃO POLÍTICA

Tendo em vista as dificuldades resultantes do crescente aumento dos fluxos migratórios internacionais, fomentado em grande parte pelo impacto da globalização, procura-se agora examinar até que ponto os problemas gerados por tais fluxos podem vir a fundamentar políticas cada vez mais restritivas em relação aos direitos dos imigrantes, no intuito justamente de refrear tais fluxos em prol de fatores econômicos e políticos.

A crise econômica que estourou no início deste século fomenta ainda mais os ideais nacionalistas radicais, o que permite se chegar a conclusões extremas, como a de que os fluxos migratórios crescentes tenham sido a causa basilar para o desencadeamento destas crises²⁰⁷. Busca-se neste contexto discutir possibilidades práticas de minimização ou eliminação de extremismos desta natureza.

Conforme já tivemos a oportunidade de ressaltar, é cediço que a globalização propicia o aumento dos níveis migratórios internacionais, sendo a emigração vista por muitos como um dos meios mais eficazes para a superação das dificuldades impostas pela vida²⁰⁸.

No ano de 2006 foi estimado pela ONU que aproximadamente 191 milhões de indivíduos, isto é, três por cento de toda a população mundial reside atualmente em um país diferente daquele em que nasceu²⁰⁹.

²⁰⁷ A este respeito tome-se como exemplo o radicalismo proveniente dos ideais dos partidos da Frente Nacional na França, do *UKIP* no Reino Unido, do *Jobbik* na Hungria, da Aurora Dourada na Grécia, dentre outros. Cfr. SIZA, Rita. “Ébola pode resolver o problema de imigração da Europa, considera Jean-Marie Le Pen”. *Público*, 21 de Maio de 2014. Disponível em: <<http://www.publico.pt/mundo/noticia/ebola-pode-resolver-o-problema-de-imigracao-da-europa-considera-jeanmarie-le-pen-1636950>>. Acesso em 21 Mai. 2014; CÁMERA, Mário. “Imigração turbina eurocéticos na União Europeia, dizem especialistas”. *BBC Brasil*, 26 de Maio de 2014. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2014/05/140526_europa_desilusao_rb.shtmlh>. Acesso em 29 Mai. 2014.

²⁰⁸ CHISSANO, Joaquim Alberto. *Imigração e...*, p. 35.

²⁰⁹ Cfr. WEISSBRODT, David. *The Human Rights...*, p. 1.

Inúmeras são as razões que fundamentam a ação dos emigrantes de deixar o seu país de origem. De uma maneira geral, contudo, pode-se afirmar que quase todas elas estão ligadas a uma busca por maior segurança e a ausência de desenvolvimento nos Estados de proveniência destes emigrantes²¹⁰.

As causas que levam a emigração vão desde a procura de novas oportunidades profissionais até os motivos mais desprezíveis, tais como o tráfico humano ou a perseguição política. O surgimento de calamidades naturais ou de conflitos violentos desencadeados nos Estados de origem, bem como a fuga da pobreza extrema são outros fatores relevantes para o desencadeamento do fenômeno da emigração²¹¹.

A grande maioria dos indivíduos que emigram, conforme acentuado por Ibrahim Awad, o fazem por razões laborais²¹². Neste sentido, este autor alerta que a busca por melhores salários e empregos é que desperta o desejo de deixar o seu país na maioria dos emigrantes²¹³. Ainda, o problema do envelhecimento populacional, causado pela diminuição constante do número de trabalhadores ativos em muitos países desenvolvidos, fomenta ainda mais a tendência ao aumento deste tipo de migrações, posto que sem elas, os sistemas previdenciários destes países poderiam sofrer uma sobrecarga²¹⁴.

Ciente da importância que este tipo de migrações representa para as economias atuais, a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), entidade de grande referência internacional, tem dedicado inúmeros esforços no sentido de inserir estes imigrantes no mercado de trabalho do país de destino²¹⁵.

Se por um lado os fluxos migratórios internacionais trazem benefícios para o desenvolvimento econômico dos países receptores, por outro lado há um número

²¹⁰ CHISSANO, Joaquim Alberto. *Imigração e...*, p. 37.

²¹¹ *Ibidem*, p. 36. Também neste sentido, AWAD, Ibrahim. *As migrações laborais internacionais e o desenvolvimento: perspectiva da OIT*. In AZOULAY, André *et. al.*. *Imigração: Oportunidade ou Ameaça?*. Tradução de Elsa Oliveira. Estoril: Príncipeia, 2007, p. 176.

²¹² *Ibidem*, loc. cit. Esta assertiva, no entanto, leva em conta também os indivíduos que acompanham o imigrante laboral, tais como familiares e afins.

²¹³ *Ibidem*, p. 175.

²¹⁴ MARTIN, John P. *Gerir a migração laboral*. In AZOULAY, André *et. al.*. *Imigração: Oportunidade ou Ameaça?*. Tradução de Elsa Oliveira. Estoril: Príncipeia, 2007, p. 163.

²¹⁵ *Ibidem*, loc. cit.

significativo de imigrantes que diariamente enfrentam as mais variadas dificuldades em razão da sua condição de não-cidadão. Abusos no trabalho, falta de proteção social, privação de direitos, discriminação e xenofobia são algumas das adversidades comumente vivenciadas por aqueles que buscam uma vida nova em uma comunidade alheia²¹⁶.

De fato, existe certa tendência a caracterizar a imigração como um fenômeno indesejado, muitas vezes associado à criminalidade, ao desemprego e à sobrecarga do sistema social, podendo provocar reações das mais extremas contra a permanência de imigrantes em territórios nacionais. Contudo, o que a realidade mostra é que muitos destes imigrantes têm perpetrado esforços no sentido de conduzir a sua emigração de maneira legal, de modo que são os próprios procedimentos imigratórios impeditivos, vinculados à pobreza e ao crescente assédio provocado por redes internacionais de aliciamento que favorecem as migrações clandestinas²¹⁷.

O aumento descontrolado dos fluxos migratórios “indesejados”, por assim dizer, só faz reforçar o entendimento segundo o qual o Estado, embora teoricamente detenha o monopólio do controle das suas fronteiras, não se demonstra capaz de exercer um controle pleno de todos os indivíduos que as cruzam diariamente, pelos mais criativos meios. Com efeito, compartilhamos do entendimento de Boaventura de Sousa Santos, para quem “a intensificação de interações que atravessam as fronteiras e as práticas transnacionais corroem a capacidade do Estado-nação para conduzir ou controlar fluxos de pessoas, bens, capital ou ideias, como o fez no passado”²¹⁸.

De toda sorte, não há nenhum ente supra estatal com o poder de obrigar o Estado a aceitar a entrada de alguém em seu território, ou a conceder a sua cidadania²¹⁹. Ainda que tenha havido algum avanço no que se refere aos refugiados, apátridas e requerentes de asilo político, notadamente em função dos diversos

²¹⁶ AWAD, Ibrahim. As migrações laborais..., p. 180.

²¹⁷ CHISSANO, Joaquim Alberto. Imigração e..., p. 37.

²¹⁸ SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *Globalização...*, p. 42-43.

²¹⁹ REIS, Rossana Rocha. “Soberania, Direitos Humanos e Migrações Internacionais”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 19, n.º 55, Jun. 2004, p. 150. Neste mesmo sentido, MAATSCH, Aleksandra. *Ethnic citizenship Regimes: Europeanization, Post-War Migration and Redressing Past Wrongs*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan, 2011, p. 7.

tratados celebrados neste sentido²²⁰, não se pode dizer que tais avanços reduziram a força discricionária dos Estados na concessão da sua cidadania, uma vez que até mesmo nestas circunstâncias a última palavra é sempre do Estado²²¹. Em termos mais simples, tal como salientado por Rossana Rocha Reis, não há um respectivo “direito de entrar” em um país alheio em correspondência ao direito previsto na DUDH de poder sair livremente do seu país²²².

Mesmo no caso da cidadania europeia, como vimos, as instituições europeias apenas exercem uma influência relativa em matéria das normas que referem-se à condição de nacional, ficando em última instância aos Estados-membros a definição de quem sejam os seus cidadãos²²³. Isto ilustra o paradoxo existente entre o desejo de muitos Estados modernos em preservar o seu direito soberano de determinar quem efetivamente faz parte da sua comunidade política, podendo usufruir livremente das prerrogativas que a cidadania lhe confere, e a influência provocada pelos altos níveis migratórios e uma crescente multiplicidade étnico-cultural nestes Estados, onde o aparecimento de novos grupos sociais desafia a sua capacidade em condicionar a concessão de direitos fundamentais ao ser humano à preservação da uma identidade nacional homogênea²²⁴.

António Manuel Hespanha ilustra de maneira muito clara o atual estágio de diversidade étnico-cultural presente principalmente nas sociedades ocidentais e sua influência na soberania estatal. Nas palavras deste autor:

Nas últimas décadas, a imigração acentuou ainda o pluralismo destas sociedades, ao trazer para dentro delas, comunidades com sentimentos jurídicos muito diferenciados, nomeadamente em relação aos padrões usuais na Europa central-ocidental e nas populações brancas dos Estados Unidos. Esta erupção do pluralismo étnico-cultural, a que o direito oficial tem respondido de forma muito deficiente (entre o desconhecimento e um integracionismo violento), foi ainda acompanhada pela crescente importância atribuída a formas alternativas de vida [...]. O próprio cidadão comum, cada vez mais consciente dos seus direitos e exigindo ser bem governado e tratado pelas agências públicas e privadas de acordo como “boas práticas” ensaia a construção autónoma de “direitos de proximidade”, que instituem princípios de relacionamento correspondentes aos

²²⁰ A exemplo da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, assinada em Genebra no ano de 1951 ou do Protocolo relativo ao Estatuto dos Refugiados, assinado em Nova Iorque em 1967.

²²¹ REIS, Rossana Rocha. “Soberania, Direitos Humanos...”, p. 151.

²²² Ibidem, p. 152

²²³ MAATSCH, Aleksandra. *Ethnic citizenship...*, p. 7.

²²⁴ SCHIMDTKE, Oliver; OZCURUMEZ, Saime (EE.). *Of States, Rights and Social Closure: governing migration and citizenship*. New York: Palgrave Macmillan, 2008, p. 279.

sentimentos de justiça da generalidade das pessoas, independentemente da sua consagração na legislação estadual.²²⁵

O crescente reconhecimento do indivíduo como detentor de direitos de cidadania, independente de sua nacionalidade ou de quaisquer outras características que lhe possam ser imputadas, contrasta com a extrema dependência que a efetividade destes direitos possui com as políticas estatais²²⁶.

Além de seu núcleo legal e político, a cidadania comporta ainda uma outra dimensão, a psicológica ou identitária. Neste sentido, Aleksandra Maatsch entende que cidadania também pode ser definida como um vínculo identitário que une os cidadãos aos Estados, interferindo diretamente na maneira como eles se vêem na condição de membro de uma comunidade política comum, confundindo-se muitas vezes com a figura da nacionalidade²²⁷. Esta dimensão é responsável pelo sentimento de integração social e unidade cívica a ser compartilhado por todos os cidadãos e, tal como defendido por Dominique Leydet, teria o condão de afetar significativamente o senso de pertencimento dos cidadãos à nação²²⁸.

De acordo com aquela autora, as três dimensões da cidadania – legal, política e identitária – relacionam-se de maneira complexa. Por um lado, a dimensão legal confere aos cidadãos um campo fértil para o desenvolvimento da vida política através da assimilação de direitos pautados numa relação de mútua identidade. Por outro lado, o fortalecimento do senso de identidade compartilhada entre os cidadãos possibilita uma participação política mais eficiente, uma vez que os problemas de uma nação passam a ser entendidos e debatidos sob uma perspectiva comum. Esta participação ativa na vida política, por sua vez, é que garantirá o aperfeiçoamento dos direitos de cada cidadão²²⁹.

Desta forma, pode-se dizer que o aumento descontrolado das migrações internacionais pode acentuar ou mesmo originar rupturas na unidade identitária e

²²⁵ HESPANHA, António Manuel. *O Caleidoscópio do Direito: o Direito e a Justiça nos Dias e no Mundo de Hoje*. 2ª. ed., Coimbra: Almedina, 2009, p. 28.

²²⁶ REIS, Rossana Rocha. “Soberania, Direitos Humanos...”, p. 154.

²²⁷ MAATSCH, Aleksandra. *Ethnic citizenship...*, p. 3.

²²⁸ LEYDET, Dominique. Citizenship. In ZALTA, Edward N. (Ed.). *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, Spring 2014 ed. Disponível em <<http://plato.stanford.edu/archives/spr2014/entries/citizenship/>>. Acesso em 20 Mar. 2014.

²²⁹ Ibidem. Acesso em 20 Mar. 2014.

étnica dos Estados receptores, com o aparecimento de novos grupos sociais e interesses dentro de uma mesma comunidade política, mas que não necessariamente compartilham do mesmo sentimento identitário. Daivid Weissbrodt explica que algumas populações acreditam que a força nacional é derivada da coesão cultural, que passa a ser desafiada pelo aumento no número de imigrantes residentes²³⁰. Este fato, por sua vez, pode vir a justificar argumentações distintas sobre a forma como os direitos serão distribuídos na sociedade. De qualquer forma, fato é que, como se viu no início deste trabalho, é possível pensar a cidadania fora do contexto restrito do Estado-nação.

É neste contexto que se insere o principal argumento defendido pelos pós-nacionalistas, sobre quais os fundamentos que devem nortear os Estados democráticos modernos em matéria de concessão de direitos. Em um cenário marcado pela complexidade cultural e princípios humanitários que transcendem a força soberana estatal, eles argumentam que a cidadania não pode depender de critérios baseados tão somente em vínculos históricos e culturais, traduzidas na figura da nacionalidade. Ao contrário, a identidade dos Estados modernos deve se basear em princípios políticos mais universais e abstratos, de modo a transcender a diversidade cultural²³¹.

Em sentido diverso, contudo, alguns ainda entendem que o Estado deve buscar de todos os meios preservar a sua integridade político-identitária através da escolha seletiva de seu corpo cívico, fundamentando-se sobretudo no princípio da autodeterminação dos povos²³². Este argumento demonstra-se enfraquecido tendo em vista que a integração cívica constitui um fim a ser alcançado pelo exercício da cidadania, e não um de seus elementos²³³.

De fato, uma vez que os imigrantes passam a estar submetidos a ordem jurídica do país de destino, nada mais justo do que conceder a estes mesmo imigrantes o direito de participar no processo político de escolha das medidas que possam interferir na sua vida.

²³⁰ WEISSBRODT, David. *The Human Rights...*, p. 2.

²³¹ LEYDET, Dominique. *Citizenship...* Acesso em 20 Mar. 2014.

²³² Apontam neste sentido autores como Michael Walzer e John Rawls. Cfr. BENHABIB, Seyla. *The Right of Others...*, p. 73.

²³³ LEYDET, Dominique. *Op. cit.* Acesso em 20 Mar. 2014.

Concordamos com a ideia defendida por Joseph Carens para quem os Estados, sob uma perspectiva moral, não são inteiramente livres para adotar quaisquer políticas em matéria de cidadania sem levar em consideração o interesse de todos os afetados por estas políticas, notadamente os excluídos da cidadania²³⁴. Na medida em que os imigrantes demonstram uma capacidade de efetiva integração com os valores e costumes da sociedade em que se insere, Carens entende que haveria um direito moral à concessão de cidadania. Tal prerrogativa restaria ainda mais evidente à medida que os imigrantes vão dando origem a novas gerações, estas cada vez mais vinculadas a cultura do país em que se situam²³⁵.

Efetivamente, de um ponto de vista moral, uma vez que a ninguém é dada a oportunidade de escolher o Estado em que nasce, a privação de direitos baseada numa política de diferenciação em razão da nacionalidade constituiria um critério arbitrário e injusto tal como a cor da pele, gênero sexual ou quaisquer outras características genéticas²³⁶.

Em que pesem as considerações contrárias a este entendimento, nomeadamente por aqueles que entendem que as mudanças operadas com os fluxos migratórios constituem uma desvalorização da cidadania enquanto mecanismo de determinação da identidade e autodeterminação de uma nação, acreditamos que só através da plena participação de todos os atores envolvidos pode-se efetivamente reproduzir aquele que venha a ser o entendimento de uma identidade comum e quais as escolhas políticas que devem ser tomadas.

Aproximando-se do que foi preconizado por Aleksandra Maatsch, entendemos que ao condicionar a proteção e a garantia do exercício dos direitos de cidadania a uma noção de identidade étnica e culturalmente homogênea, os Estados modernos entrariam em conflito direto com os princípios liberais democráticos²³⁷.

Não devemos confundir a integração cultural com a integração política, tal como o fez Walzer²³⁸. Mais do que a busca por crenças e modos de vida comuns, num cenário marcado por extrema diversidade cultural e étnica, a integração

²³⁴ CARENS, Joseph H.. *Immigration, Democracy...*, p. 22.

²³⁵ *Ibidem*, p. 23.

²³⁶ CARENS, Joseph H. apud BENHABIB, Seyla. *The Right of Others...*, p. 94-95.

²³⁷ MAATSCH, Aleksandra. *Ethnic citizenship...*, p. 5.

²³⁸ Cfr. BENHABIB, Seyla. *The Right of Others...*, p. 120

política pressupõe que as democracias modernas adotem aquilo que Habermas chamou de “patriotismo constitucional”²³⁹, ou seja, a incorporação de princípios democráticos constitucionais em uma cultura política desvinculada de tradições culturais específicas. A integração política, tal como sugere Seyla Benhabib, refere-se antes de tudo às tradições constitucionais e práticas democráticas que conferem legitimidade ao funcionamento da vida política. É sobre estes princípios que tanto os cidadãos quanto os imigrantes deverão se apoiar ao confrontarem os seus respectivos interesses²⁴⁰.

Atentando para as intensas transformações sentidas nas últimas décadas em matéria de direitos humanos, globalização e a gradativa perda da força soberana estatal, não se pode negar que os Estados ainda desempenham um papel central no que concerne às políticas de cidadania, integração política e trespasse de fronteiras nacionais²⁴¹. De qualquer forma, entendemos, tal como Dominique Leydet, que a associação entre o processo democrático, caracterizado pelo exercício dos direitos de cidadania e na consequente possibilidade de participação política, e o Estado-nação, é mais contingente do que necessária²⁴². Com efeito, a necessidade empírica desta associação é fragilizada ao lembrarmos que ela só se inaugurou a partir do pensamento moderno-iluminista do século XVIII, o que a torna uma concepção um tanto recente em termos históricos. Este caráter recente faz com que ela seja passível de maiores desenvolvimentos teóricos para uma rearticulação da sua importância, a fim de adequar-se ao contexto mundial atual.

De forma tímida, os Estados demonstram alguma atenção às mudanças oriundas da condição pós-nacional da cidadania, nomeadamente por meio dos institutos da naturalização e da dupla-nacionalidade e certas políticas voltadas à integração política²⁴³.

Vagarosamente algumas democracias modernas vêm assimilando a possibilidade do exercício de determinados direitos, sem que para isso o Estado se

²³⁹ LEYDET, Dominique. *Citizenship...* Acesso em 20 Mar. 2014.

²⁴⁰ BENHABIB, Seyla. *The Right of Others...*, p. 121.

²⁴¹ SCHIMDTKE, Oliver; OZCURUMEZ, Saime (EE.). *Of States, Rights...*, p. 280.

²⁴² LEYDET, Dominique. *Citizenship...* Acesso em 20 Mar. 2014.

²⁴³ SCHIMDTKE, Oliver; OZCURUMEZ, Saime. Op. cit., p. 282. Também neste sentido, MAATSCH, Aleksandra. *Ethnic citizenship...*, p. 11.

sinta na obrigação de conceder a sua cidadania plena. Conforme pudemos observar, ao menos no que tange a UE, a concessão de direitos desvinculados da nacionalidade já não constitui uma grande novidade²⁴⁴. Esta tendência é muito mais tênue quando se trata da dimensão política da cidadania. Em verdade, a dicotomia entre os interesses daqueles que desejam um Estado nacional forte e culturalmente homogêneo, e aqueles que almejam uma maior representação política enquanto garantia da preservação da sua identidade cultural distinta, traduz-se numa verdadeira luta pelo poder político²⁴⁵.

Neste contexto, Isabel Estrada Carvalhais aponta para as diferentes consequências que este choque de interesses, presente em grande parte dos Estados modernos, pode trazer em cada uma das comunidades políticas distintas. A título exemplificativo, ela aponta para o exemplo da força representativa da cultura catalã, na Espanha, e para o não tão bem sucedido exemplo dos bretões, na França²⁴⁶.

De qualquer forma, a cidadania pode ser vista também como um campo para o intercâmbio entre valores culturais e históricos previamente estabelecidos e aqueles trazidos pelos que ingressam, ou buscam uma maior representação política na sociedade.

São extremamente esclarecedoras as palavras de Isabel Estrada Carvalhais, pelo que vale o destaque:

[...] o crescente grau de exposição ao “outro” [...] acaba naturalmente por contribuir para a erosão da racionalidade do estado moderno em matéria de gestão e de dominação cultural. Mas mais importante que essa exposição ao “outro”, foi a progressiva incorporação/ conscientização da *condição receptora* no perfil identitário de diversas sociedades democráticas ao longo do século XX [...]. Neste cenário, a *capacidade inclusora da maioria dos projetos nacionais* começa necessariamente a ser questionada quanto à sua compatibilidade com o projeto dos direitos humanos.²⁴⁷

²⁴⁴ CARVALHAIS, Isabel. “Condição Pós-Nacional da Cidadania Política: pensar a integração de residentes não-nacionais em Portugal. *Sociologia, Problemas e Práticas*, n.º 50, 2006, Disponível em: <http://www.scielo.gpeari.mctes.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0873-65292006000100006&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 15 Mai. 2014, p. 114.

²⁴⁵ Ibidem, acesso em 15 Mai. 2014, p. 110.

²⁴⁶ Ibidem, acesso em 15 Mai. 2014, p. 111.

²⁴⁷ Ibidem, acesso em 15 Mai. 2014, p. 112-113.

É preciso que se pense na integração política dos não-nacionais como uma forma de aprimorar o regime democrático, de maneira a transcender os inconvenientes que a concepção nacionalista traz para a contemporaneidade. Esta capacidade em fomentar uma participação política mais inclusiva em um cenário multicultural e desnacionalizado é um dos maiores desafios que os Estados terão de enfrentar nos próximos anos. A desconstrução da cidadania como uma associação identitária com o Estado-nação, fundamentada sobretudo em princípios gerais orientadores das políticas de direitos humanos, é o que caracteriza a condição pós-nacional deste instituto.

5. CONCLUSÕES

Ao longo deste trabalho, buscamos concentrar as nossas atenções no instituto da cidadania levando em consideração diferentes aspectos para a sua compreensão.

Primeiramente, partiu-se da elucidação de alguns contextos históricos que julgamos terem tido um forte impacto nas principais transformações sentidas por este instituto ao longo do seu desenvolvimento teórico.

Passamos inicialmente pela análise das primeiras construções acerca da cidadania traçadas na Grécia Antiga, em que esta era entendida na sua forma republicana mais pura, sendo cidadão tão somente aqueles que interferissem ativamente na vida política e institucional da sociedade. Nesta ótica, as primeiras manifestações da cidadania enfatizavam tão somente aquilo que hoje se entende por sua dimensão política.

Com a ascensão do Império Romano e a extensão da condição de cidadão a quase todos os habitantes sob o seu domínio, representada historicamente pelo Édito de Caracala, a cidadania ganhou traços mais universais e não mais se traduzia exclusivamente na ingerência política, mas na concepção de que todos os cidadãos estariam submetidos a uma lei comum, a *Ius Civile*. É neste período histórico que a cidadania adquire a sua dimensão psicológica ou identitária, uma vez que o status de cidadão representava, antes de tudo, uma relação de identidade e pertencimento ao Império. Acompanha-se neste período histórico uma das concepções mais liberais já vistas em matéria de cidadania, o que se comprova pela intensidade de novos súditos que foram assimilados pelo Império Romano nesta época.

A partir da experiência iluminista operada no século XVIII, os ideais revolucionários característicos deste século afetaram significativamente a concepção de cidadania, de forma que esta passa a ser entendida como uma relação mútua de identificação política com o Estado-nação, em que apenas aqueles indivíduos nacionais poderiam participar das decisões políticas destes Estados. A emergência da divisão política mundial Westfaliana, baseada em Estados-nações, trouxe consigo a ideia de que cidadania e nacionalidade são dois institutos indissociáveis,

ideia que contestamos ao longo deste trabalho. É neste período histórico que podemos notar um destacamento da dimensão legal da cidadania, em que só aos cidadãos seriam garantidas as liberdades civis e políticas.

No Estado Social, acompanha-se um processo reivindicatório, fomentado principalmente pelas lutas sociais operárias, de que a cidadania deve funcionar como um elemento de minimização das desigualdades sociais evidenciadas pela liberalização do mercado, característica do sistema capitalista. A contribuição mais relevante deste período em termos de cidadania foi a assimilação dos direitos sociais à esfera legal deste instituto, muito embora não haja qualquer tentativa nesta época de desvencilha-la da sua associação com o Estado-nação.

Traçados estes breves aspectos históricos da cidadania, passamos pela análise de um instituto relativamente recente, e que foi pioneiro em desafiar a concepção tradicional da cidadania, entendida como uma necessária vinculação traduzida na figura da nacionalidade. A cidadania europeia, como se viu, reconhece direitos que são, por natureza, direitos de cidadania, e que não estão mais condicionados à discricionariedade estatal inerente ao seu poder soberano. De fato, muito embora a cidadania europeia ainda dependa da nacionalidade de um Estado-membro como condição para a concessão dos direitos que consagra, esta pode ser entendida como um passo em direção àquilo que entendemos por cidadania pós-nacional.

Por fim, trouxemos alguns aspectos debatidos por aqueles que entendem julgam necessário promover uma rearticulação da tradicional concepção da cidadania, destacando os fatores que configuram a condição pós-nacional da cidadania.

Com efeito, atentando para as profundas alterações políticas e sociais ocasionadas em grande parte pelo fenômeno da globalização, em que o Estado vê enfraquecida uma parcela da sua soberania, notadamente no que tange ao seu poder de controle sobre as suas fronteiras, percebe-se uma gradativa perda do valor da nacionalidade e uma necessidade de dissociação deste instituto com a cidadania, fomentado principalmente pelos ideais universais encadeados com o processo de internacionalização dos direitos humanos.

Ainda assim, há quem entenda que os direitos conferidos pelos estados são uma prerrogativa exclusiva dos seus nacionais, insistindo em condicionar a cidadania e a participação política numa relação de identificação entre o indivíduo e o Estado-nação.

Em um mundo em que os fluxos migratórios são cada vez mais constantes e difíceis de controlar, uma das maiores dificuldades dos Estados modernos consiste justamente em conciliar dois interesses tão distintos quanto a defesa de um Estado nacional etnicamente homogêneo, apregoado pelos liberais nacionalistas, e a defesa da diversidade cultural e identitária, pautada numa integração política inclusora e desvinculada da ideia de nacionalidade.

Entendemos, portanto, que a cidadania em sua forma tradicional é um instituto que ainda não se demonstra capaz de coexistir com as atuais conjunturas sociais e políticas modernas. A teorização de uma cidadania pós-nacional é apenas uma tentativa, dentre muitas outras possíveis, de fazer com que a valorização da dignidade humana não se deixe sucumbir pela extrema velocidade com que estas conjunturas se transformam.

BIBLIOGRAFIA:

ARAÚJO, Giselle Ferreira de. “Proteção dos Direito Humanos por Organismos Internacionais. Controle e Coercibilidade: Tribunais Penais Internacionais”. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, Ano 15, v. 58, p. 280-305, 2007.

AZOULAY, André *et. al.*. *Imigração: Oportunidade ou Ameaça?*. Tradução de Elsa Oliveira. Estoril: Princípia, 2007.

BARCHIESI, Alessandro; SCHEIDEL, Walter (EE.). *The Oxford Handbook of Roman Studies*. Oxford: Oxford University Press, 2010.

BENHABIB, Seyla. *The Right of Others: Aliens, Residents, and Citizens*. New York: Cambridge University Press, 2004.

BOLDT, Raphael; KROHLING, Aloísio. “Direitos fundamentais e cidadania: desafios diante da globalização hegemônica neoliberal”. *Prisma Jurídico*, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 31-55, jan./jun. 2009.

BRITO, Álvaro de Azevedo Alves. “Breves reflexões sobre a História geral da cidadania”. *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XIX, n. 94, Nov. 2011. Disponível em : <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10686>. Acesso em 10 Nov. 2013.

CÂMERA, Mário. “Imigração turbina eurocéticos na União Europeia, dizem especialistas”. *BBC Brasil*, 26 de Maio de 2014. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2014/05/140526_europa_desilusao_rb.shtml>. Acesso em 29 Mai. 2014.

CANOTILHO, Jose Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, [19--].

COMPARATO, Fábio Konder. *A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

_____. “A nova cidadania”. *Lua Nova*, São Paulo, n. 28-29, Apr. 1993. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451993000100005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 17 Nov. 2013.

FERRAZ Jr., Tércio Sampaio (Coord.) *Crises e desafios da Constituição brasileira*. Rio de Janeiro: [s.n.], 2002.

FERREIRA, Lier; GUANABARA, Ricardo; JORGE, Vladimyr (Orgs.). *Curso de Ciência Política: grandes autores do pensamento político moderno e contemporâneo*. 2.^a ed., Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

FONSÊCA, Victor de Albuquerque Feijó. “Soberania: o fim de uma premissa”. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 16, n. 2752, 13 Jan. 2011. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/18265>>. Acesso em: 18 Abr. 2014.

GANS, Judith. “Citizenship in the Context of Globalization”. *Immigration Policy Working Papers*, Udall Center for Studies in Public Policy, The University of Arizona, Jun. 2005.

GUÉHENNO, Jean-Marie. *O fim da democracia: um ensaio profundo e visionário sobre o próximo milênio*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1994.

HESPANHA, António Manuel. *O Caleidoscópio do Direito: o Direito e a Justiça nos Dias e no Mundo de Hoje*. 2.^a ed., Coimbra: Almedina, 2009.

JERÔNIMO, Patrícia. *Os Direitos do Homem à Escala das Civilizações*. Coimbra: Almedina, 2001.

LEÃO, Adroaldo; PAMPLONA FILHO, Rodolfo (coord.). *Globalização e Direito*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

LEÃO, Delfim F.; FERREIRA, José Ribeiro; FIALHO, Maria do Céu. *Cidadania e Paideia na Grécia Antiga*. 2. ed., Coimbra: Centro de Estudos Clássicos e Humanísticos, 2010.

MAATSCH, Aleksandra. *Ethnic citizenship Regimes: Europeanization, Post-War Migration and Redressing Past Wrongs*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan, 2011.

MACHADO, Jónatas E. M. *Direito da União Europeia*. 1.^a ed., Coimbra: Wolters Kluwer Portugal e Coimbra Editora, 2010.

MARSHALL, Thomas Humphrey. *Cidadania, Classe Social e Status*. Tradução de Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MATHISEN, Ralph W. “*Peregrini, Barbari, and Cives Romani: Concepts of Citizenship and the Legal Identity of Barbarians in the Later Roman Empire*”. *The American Historical Review*, Vol. 111, n. 4, Oct. 2006.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público*, 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

MENDONÇA, Felipe (2012). *A evolução do conceito jurídico de cidadania no panorama democrático do Século XXI*. Dissertação de Mestrado em Direito do Estado. São Paulo: Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

MIRANDA, Jorge; CORDEIRO, António Menezes; FERREIRA, Eduardo Paz; NOGUEIRA, José Duarte (Orgs.). *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Paulo de Pitta e Cunha*, vol. I, Coimbra, 2010.

MOREIRA, Vital. *Os direitos fundamentais na União Europeia*. Texto revisto da comunicação apresentada no “Encontro Portugal – Brasil de Direito Constitucional”, realizado na cidade de Salvador (Brasil) nos dias 3, 4 e 5 de Setembro de 2002, disponibilizado no âmbito do IV Curso de Pós-Graduação em Direitos Humanos pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

MOURA, Aline Beltrame de. “Os direitos do cidadão europeu como instrumento de inserção destes no espaço público comunitário”. *Espaço Jurídico*, Joaçaba, v. 10, n. 1, p. 129-152, Jan/Jun. 2009.

NEVES, Alexandra Chicharo das (2009). *Os Direitos do Estrangeiro: Respeitar os Direitos do Homem*. Dissertação de Mestrado em Ciências Jurídico-Processuais. Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade Autónoma de Lisboa.

OZCURUMEZ, Saime (EE.). *Of States, Rights, and Social Closure: governing migration and citizenship*. New York: Palgrave Macmillan, 2008.

PAGDEN, Anthony. “Human Rights, Natural Rights, and Europe’s Imperial Legacy”. *Political Theory*, Apr. 2003, vol. 31, n. 2, pp. 171-199. Disponível em <<http://ptx.sagepub.com/cgi/content/abstract/31/2/171>>, acesso em 27 Jan. 2014.

PIÇARRA, Nuno. “Cidadania europeia, direito comunitário e direito nacional”. *O Direito*, ano 126^o, 1994.

PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassaneti (Orgs.). *História da Cidadania*. 3.^a ed. São Paulo: Contexto, 2005.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

_____. *Temas de Direitos Humanos*, 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 2003.

_____. *Temas de Direitos Humanos*. 6.^a ed., São Paulo: Saraiva, 2013.

RAMOS, Rui Manuel Gens de Moura. *Das Comunidades à União Europeia: Estudos de Direito Comunitário*. 2.^a ed., Coimbra: Coimbra Editora, 1999.

REALE, Giovanni; ANTISERI, Dario. *História da Filosofia: Antiguidade e Idade Média*. São Paulo: Paulus, 1990.

REIS, Rossana Rocha. “Soberania, Direitos Humanos e Migrações Internacionais”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 19, n.º 55, Jun. 2004.

RICHTER, Thomas; SCHMIDT, Rainer (Orgs.). *Integração e Cidadania Europeia*. São Paulo: Saraiva, 2011.

ROBERTS, Bryan Rees. “A dimensão social da cidadania”. Tradução de Vera Pereira. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 12, n. 33, Fev. 2007. Disponível em <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_33/rbcs33_01.htm>. Acesso em 25 Nov. 2013.

SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *Globalização: Fatalidade ou Utopia?* Porto: Edições Afrontamento, 2001.

SASSEN, Saskia. “The Repositioning of Citizenship: Emergent Subjects and Spaces for Politics”. *CR: The New Centennial Review*, Project MUSE, vol. 3, n. 2, 2003, pp. 41-66. Disponível em: <http://muse.jhu.edu/journals/new_centennial_review/v003/3.2sassen.html>. Acesso em 20 Mai. 2014.

SCHIMDTKE, Oliver; OZCURUMEZ, Saime (EE.). *Of States, Rights, and Social Closure: governing migration and citizenship*. New York: Palgrave Macmillan, 2008.

SGARBOSSA, Luís Fernando; JENSEN, Geziela. “Globalização econômica, neoliberalismo e direitos humanos: Desafios diante da nova realidade global”. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 13, n. 1716, 13 Mar. 2008. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/11044>>. Acesso em: 19 Fev. 2014.

SILVA, Jorge Pereira da. *Direitos de cidadania e direito à cidadania: princípio da equiparação, novas cidadanias e direito à cidadania portuguesa como instrumentos de uma comunidade constitucional inclusiva*. Lisboa: Alto-Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas, 2004.

SIZA, Rita. “Ébola pode resolver o problema de imigração da Europa, considera Jean-Marie Le Pen”. *Público*, 21 de Maio de 2014. Disponível em: <<http://www.publico.pt/mundo/noticia/ebola-pode-resolver-o-problema-de-imigracao-da-europa-considera-jeanmarie-le-pen-1636950>>. Acesso em 21 Mai. 2014;

SOBRINHO, Aurinilton Leão Carlos. “Apontamentos para um conceito jurídico de cidadania”. *Revista Direito e Liberdade*, Mossoró, v. 1, n. 1.

TINDEMANS, Leo. “European Union”. Report by Mr. Leo Tindemans, prime Minister of Belgium, to the European Council. *Bulletin of the European Communities*, Luxembourg: Office for official publications of the European Communities, 1976, supplement 1/76.

WEISSBRODT, David. *The Human Rights of Non-Citizens*. New York: Oxford University Press, 2008.

ZALTA, Edward N. (Ed.). *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, Spring 2014 ed. Disponível em <<http://plato.stanford.edu/archives/spr2014/entries/citizenship/>>. Acesso em 20 Mar. 2014.

- **TRATADOS, DIRETIVAS E DEMAIS INSTRUMENTOS JURÍDICOS:**

A PEOPLE’S EUROPE. REPORTS FROM THE *AD HOC* COMMITTEE. *Bulletin of the European Communities*, Luxembourg: Office for official publications of the European Communities, 1985, supplement 7/85.

ATO RELATIVO ÀS CONDIÇÕES DE ADESÃO DA REPÚBLICA CHECA, DA REPÚBLICA DA ESTÓNIA, DA REPÚBLICA DE CHIPRE, DA REPÚBLICA DA LETÓNIA, DA REPÚBLICA DA LITUÂNIA, DA REPÚBLICA DA HUNGRIA, DA REPÚBLICA DE MALTA, DA REPÚBLICA DA POLÓNIA, DA REPÚBLICA DA ESLOVÉNIA E DA REPÚBLICA ESLOVACA E ÀS ADAPTAÇÕES DOS TRATADOS EM QUE SE FUNDA A UNIÃO EUROPEIA, publicado no Jornal Oficial da União Europeia em 23 de Setembro de 2003, n.º L 236.

ATO ÚNICO EUROPEU, publicado no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* em 29 de Julho de 1987, 30.º ano.

Decisão de Execução n.º 2012/412/UE, Publicada no Jornal Oficial da União Europeia em 20 de Julho de 2012, n.º L 192.

Decisão n.º 95/553/CE, Publicada no Jornal Oficial da União Europeia em 28 de Dezembro de 1995, n.º L 314.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS, Aprovada pela Resolução 217 A-III da Assembleia Geral da ONU.

Diretiva n.º 2006/106/CE, Publicada no Jornal Oficial da União Europeia em 20 de Dezembro de 2006, n.º L 363.

Diretiva n.º 89/48/CEE, Publicada no Jornal Oficial da União Europeia em 24 de Janeiro de 1989, n.º L 019.

Diretiva n.º 90/364/CEE, Publicada no Jornal Oficial da Comunidade Europeia em 13 de Julho de 1990, n.º L 180.

Diretiva n.º 90/365/CEE, Publicada no Jornal Oficial da Comunidade Europeia em 13 de Julho de 1990, n.º L 180.

Diretiva n.º 90/366/CEE, Publicada no Jornal Oficial da Comunidade Europeia em 13 de Julho de 1990, n.º L 180.

Diretiva n.º 93/96/CEE, Publicada no Jornal Oficial da União Europeia em 18 de Dezembro de 1993, n.º L 317.

Diretiva n.º 93/109/CE, Publicada no Jornal Oficial da União Europeia em 30 de Dezembro de 1993, n.º L 329.

Diretiva n.º 94/80/CE, Publicada no Jornal Oficial da União Europeia em 31 de Dezembro de 1994, n.º L 368.

Diretiva n.º 96/30/CE, Publicada no Jornal Oficial da União Europeia em 22 de Maio de 1996, n.º L 122.

Diretiva n.º 2004/38/CE, Publicada no Jornal Oficial da União Europeia em 30 de Abril de 2004, n.º L 158.

Diretiva n.º 2005/36/CE, Publicada no Jornal Oficial da União Europeia em 30 de Setembro de 2005, n.º L 255.

Diretiva n.º 2013/1/UE, Publicada no Jornal Oficial da União Europeia em 26 de Janeiro de 2013, n.º L 26.

Diretiva n.º 2013/19/UE, Publicada no Jornal Oficial da União Europeia em 10 de Junho de 2013, n.º L 158.

DRAFT TREATY ESTABLISHING THE EUROPEAN UNION. *Bulletin of the European Communities*, February 1984, No 2. Luxembourg: Office for official publications of the European Communities.

LIVRO VERDE SOBRE A PROTEÇÃO DIPLOMÁTICA E CONSULAR DOS CIDADÃOS DA UNIÃO EUROPEIA NOS PAÍSES TERCEIROS, Publicado no Jornal Oficial da União Europeia em 10 de Fevereiro de 2007, n.º C 30, 50.º ano.

Regulamento n.º 1612/68 do Conselho relativo à livre circulação de trabalhadores na Comunidade, Publicado no Jornal Oficial da Comunidade Europeia em 19 de Outubro de 1968, nº L 257, edição especial portuguesa, capítulo 5, fascículo 1.

TRATADO DA UNIÃO EUROPEIA. Publicado no Jornal Oficial das Comunidades Europeias, série C, nº 191, em 29 de Julho de 1992, disponível em <<https://infoeuropa.euroid.pt>>. Acesso em 20 Jan. 2014.

- **JURISPRUDÊNCIA:**

Acórdão do TJCE de 12 de Novembro de 1969 no Processo 29/69, disponível em <<http://eur-lex.europa.eu/>>. Acesso em 10 Jan. 2014.

Acórdão do TJCE de 17 de Dezembro de 1970 no Processo 11/70, disponível em <<http://eur-lex.europa.eu/>>. Acesso em 10 Jan. 2014.

Acórdão do TJCE de 14 de Maio de 1974 no Processo 4/73, disponível em <<http://eur-lex.europa.eu/>>. Acesso em 10 Jan. 2014.

Acórdão do TJCE de 27 de Outubro de 1977 no Processo 30/77, disponível em <<http://curia.europa.eu/>>. Acesso em 15 Jan. 2014.

Acórdão do TJCE de 31 de Maio de 1979 no Processo 207/78, disponível em <<http://curia.europa.eu/>>. Acesso em 10 Jan. 2014.

Acórdão do TJCE de 12 de Julho de 1984 no Processo 237/83, disponível em <<http://eur-lex.europa.eu/>>. Acesso em 10 Jan. 2014.

Acórdão do TJCE de 27 de Setembro de 1988 no Processo 42/87, disponível em <<http://curia.europa.eu/>>. Acesso em 10 Jan. 2014.

Acórdão do TJCE de 2 de Fevereiro de 1989 no Processo 186/87, disponível em <<http://eur-lex.europa.eu/>>. Acesso em 10 Jan. 2014.

Acórdão do TJCE de 26 de Fevereiro de 1992 no Processo C-357/89, disponível em <<http://curia.europa.eu/>>. Acesso em 10 Jan. 2014.

Acórdão do TJCE de 7 de Julho de 1992 no Processo C-295/90, disponível em <<http://curia.europa.eu/>>. Acesso em 15 Jan. 2014.

Acórdão do TJCE de 26 de Junho de 2001 no Processo C-212/99, disponível em <<http://eur-lex.europa.eu/>>. Acesso em 31 Jan. 2014.

**CIDADANIA PÓS-NACIONAL: DESNACIONALIZAÇÃO DA CIDADANIA E UNIVERSALIZAÇÃO DOS
DIREITOS HUMANOS**
Victor de Albuquerque Feijó Fonseca

Julho
2014